



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD AZCAPOTZALCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO INTEGRAL EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

**Visión estratégica como instrumento para el desarrollo en los
gobiernos municipales**

Idónea Comunicación de Resultados

Que para obtener el grado de
Maestra en Ciencias Administrativas

Presenta:
Wendy Olivia Cervantes Acevedo

Director de la Idónea Comunicación de Resultados
Dr. Raúl Coronilla Cruz

Ciudad de México
Diciembre 2018

Dedicatoria

Para conquistar el éxito es imprescindible tener a mi lado seres especiales, personas enviadas por Dios para impulsarme hacia las estrellas cuando creo que no las puedo alcanzar.

Mi mayor motivo y motor para culminar la maestría mi mamá Lourdes Acevedo, gracias por darme la vida, por ayudarme en todo momento, por estar firme apoyándome y dándome fuerza y consejos para seguir; me alentaste a superar fracasos, mi compañera de los triunfos, el amor más grande mi vida. A mi papá por creer en mí, confiar en todo momento, por las pláticas y tu inmenso cariño. Los amo.

A mi familia por creer en mí, por ser pacientes y tolerantes cuando no tenía un momento para compartir, en especial a mis primas por demostrarme muchas veces su cariño y amor como hermanas. Y a esa personita especial que me dio su amor y que confío en que yo saldría victoriosa de esta etapa, lo mejor es tenerte a mi lado. Gracias por todo el apoyo y cariño.

A Pily por su valiosa amistad, me demostraste que no es necesario tener la misma sangre para apoyarnos incondicionalmente. A Marce por ser un excelente humano y amigo que camino conmigo paciente en este trayecto; a Brau por estar siempre con esas palabras o sonrisas cómplices y una bella amistad. A César por estar pendiente de mi salud y confiando plenamente en mí. A Vane y Kike por ser amigos incondicionales. Tienen un lugar importante en mi vida y corazón, los adoro.

A todos y cada uno de ustedes por confiar y creer en mí, por ayudarme en todas las etapas por las que he pasado en mi vida, han dejado en mi vivencias y experiencias que nunca olvidaré. Gracias por las hermosas huellas que dejaron en mi vida.

Agradecimiento:

A Dios por permitirme vivir este momento.

A mis padres por su apoyo incondicional, por confiar en mí y por prestarme sus alas cuando las mías no pueden volar. A mi familia por su paciencia y consejos.

Gracias a quienes han hecho de mi estancia en la maestría una experiencia inolvidable: Pily, Marce, César, Brau, Bety, Ird, Gerardo, Silvia, Cris, Reyna, David, y Alex. Y por su calidad humana. Familia, profesores y amigos juntos lo logramos.

Un agradecimiento especial al Dr. Raúl Coronilla Cruz por su asesoría, apoyo y profesionalismo en la realización de la investigación y por invitarme a escribir en coautoría. Al Dr. Rodolfo García del Castillo por sus recomendaciones para la investigación, a mis lectores Dr. Pedro Martínez y al Mtro. Emilio Zamudio por su compromiso con el trabajo y apoyo. Mi reconocimiento a cada uno de mis profesores por compartir su conocimiento en el transcurso de la maestría.

Quisiera expresar con palabras lo que significan ustedes para mí, pero no cabe en un párrafo el universo y tampoco en una frase mi gratitud.

Wen Cervantes



Contenido

Introducción	3
1. Municipios en México	8
1.1 Concepto de municipio.....	9
1.2 Fundamento jurídico del municipio.....	13
1.3 Tipos de municipios.....	17
1.4 Administración Municipal.....	21
1.5 Problemática de los gobiernos municipales en México	28
2. Estrategia	37
2.1 Concepto de estrategia	38
2.2 Antecedentes	40
2.3 Pensamiento estratégico.....	51
2.4 Visión y estrategia: dos conceptos inseparables.....	54
2.5 Estrategia en los gobiernos municipales	60
3. Análisis estratégico municipal	71
3.1 Elementos estratégicos presentes en el municipio	72
4. Comparación de la visión estratégica de dos municipios mexicanos	103
4.1 Justificación de los municipios elegidos	104
4.2 Análisis de los municipios	105
Conclusiones	121
Fuentes bibliográficas	131



Introducción

“Para gobernar bien a los hombres hay que saber aprovecharse de sus vicios, más bien que de sus virtudes”.

Napoleón Bonaparte

El Sistema Federal Mexicano se compone de tres órdenes de gobiernos: Federal, Estatal y Municipal. Las tendencias centralizadoras del sistema político mexicano que se desarrollaron a lo largo del siglo XX contribuyeron a que los niveles estatal y municipal no tuvieran un peso institucional importante. En este periodo, uno de esos órdenes, el federal, concentró un cúmulo de facultades y poderes lo que condujo al debilitamiento de los otros dos niveles, sobre todo el municipal.

A partir de la década de los setenta del siglo XX, comenzaron a darse reformas que introdujeron dinámicas descentralizadoras en el esquema federal mexicano. Posteriormente, se hicieron reformas en la constitución facultando y dando mayor importancia a los niveles estatal y local.

Los desafíos de México en materia de modernización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del estado son muchos y muy importantes, sobre todo si asumimos las dificultades que presentan la coordinación y vinculación de los diferentes ámbitos de gobierno con el propósito de introducir cambios e innovaciones positivos en sus estructuras y actividades. Al mismo tiempo, se observan crecientes fallas en la gestión y un clima de constante incertidumbre, lo que ha provocado que las instituciones gubernamentales sufran desgaste importante en diversos sentidos.

El estudio de los gobiernos municipales es de suma importancia ya que es el orden más cercano a la ciudadanía, a su vez es el eslabón más sensible y frágil del sistema Federal. Es en los municipios donde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, se expresan los problemas sociales y las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera eficaz y eficiente. Esto ocasiona que los gobiernos locales tengan una gran

presión causada por la presencia de múltiples reclamos sociales a la vez que exhiben escasas capacidades institucionales para atenderlos.

Los gobiernos municipales han presentado fuertes limitaciones en su desarrollo y un desempeño errático e ineficaz en el cumplimiento de las funciones otorgadas por la Constitución. Por lo que no es raro que de manera cotidiana se busquen nuevas y mejores formas de ejercer sus responsabilidades bajo esquemas más modernos de gestión.

Es cierto que el gobierno municipal ha fallado en instrumentar las acciones y respuestas que la sociedad demanda, y en especial en promover un mayor bienestar para las familias mexicanas, por lo que la lucha por lograr mayores capacidades organizacionales y operativas que permitan desplegar acciones efectivas es permanente. El uso de herramientas de gestión es en efecto, un paso necesario para lograr que el gobierno municipal no solo sea un enclave de resolución de aspectos políticos sino también un verdadero impulsor de políticas y programas públicos efectivos.

La presente investigación ahondará en estos elementos de acuerdo con las siguientes preguntas y problema de investigación:

Pregunta de investigación

¿La aplicación de elementos de análisis a partir de una visión y diagnóstico estratégicos, sirve para conformar un Plan Municipal de Desarrollo que propone alternativas de mejora en el desempeño del gobierno municipal?

¿El empleo adecuado del pensamiento estratégico puede consolidar un mejor panorama para los gobiernos municipales?

Problema de investigación

Los municipios se han caracterizado por tener gobiernos débiles debido a su fragilidad institucional, por la carencia de fuerza política y la falta de recursos económicos, materiales y humanos para cumplir sus objetivos. Los municipios



tienen ante sí, una serie de desafíos y retos, ya que la sociedad demanda de ellos mayor capacidad de acción frente a los diversos problemas que la aquejan. En este escenario, la visión estratégica desarrollada en el ámbito de las organizaciones modernas constituye una filosofía o método de prospección, análisis, evaluación, toma de decisiones, acción y control, que, de aplicarse acertada y oportunamente, permitiría a los gobiernos municipales enfrentar sus limitaciones y ofrecer mejores resultados a la población de la que dependen.

El Ayuntamiento¹ necesita contar con un instrumento de trabajo que le permita reflexionar, analizar y sistematizar el desarrollo futuro de sus actividades en un periodo de tiempo determinado. Con ello, podrá evitar la improvisación y ajustar acciones para garantizar el cumplimiento de sus objetivos sociales, políticos, económicos y culturales. En este sentido, el Plan Municipal de Desarrollo es el documento rector de la actuación del gobierno local en dónde se plasman las necesidades, prioridades y orientaciones principales del desarrollo municipal. Conforme el marco normativo vigente, dicho plan debe establecer metas u objetivos básicos y contener un diseño estratégico de acciones y programas que den respuesta a las restricciones que le impone el entorno y proyectar como aplicar sus recursos. No obstante, la implementación y gestión del plan contiene grandes retos para las autoridades municipales.

Objetivos

Objetivo general

Aplicar elementos de análisis y diagnóstico estratégico con la finalidad de examinar diversos problemas de los gobiernos municipales y proponer alternativas de mejora en su desempeño.

¹ La palabra Ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *audiuntum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, que significa juntar. Así, un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo. (Reynoso, 2003: 16) El ayuntamiento es un órgano colegiado de carácter plenamente democrático, todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, el órgano principal y máximo de dicho gobierno.

Objetivos particulares

- Integrar un diagnóstico de la situación general de los municipios mexicanos.
- Examinar las aportaciones teóricas y las herramientas de análisis y evaluación desarrolladas en el ámbito de la estrategia organizacional.
- Desarrollar un comparativo de la visión estratégica de dos municipios mexicanos a partir del Plan Municipal de Desarrollo.

El presente informe cuenta con cuatro grandes capítulos: el primero, municipios en México; segundo, pensamiento estratégico; tercero, análisis estratégico municipal; y cuarto, comparación de la visión estratégica de dos municipios mexicanos.

En el capítulo primero se estudian elementos referentes a los gobiernos municipales, se da un panorama general del municipio comenzando por los antecedentes de lo que hoy se conoce como un municipio, se conceptualiza el mismo, se menciona su fundamento jurídico, los tipos de municipios (clasificación más común), la administración municipal y finalmente la problemática de los gobiernos municipales. Este capítulo es enriquecedor ya que permite al lector tener elementos primordiales ya que para efectos de esta investigación el municipio es objeto de estudio.

En el capítulo dos tratan elementos referentes al pensamiento estratégico esto con el fin de utilizar la estrategia como la forma en que se proponga dar líneas de acción a las diversas problemáticas de los gobiernos municipales y en los siguientes capítulos desarrollar más ampliamente la idea, ya que se aplica. En este apartado se darán a conocer algunas definiciones, antecedentes, los elementos que integran el pensamiento estratégico, la visión estratégica y cómo se da la estrategia en el campo empresarial y gubernamental.

Posteriormente, en el capítulo tercero se puntualizan elementos de análisis estratégico, en esta parte de la investigación se propone una serie de capacidades organizacionales en materia estratégica de las cuales tiene que estar dotado el presidente municipal y su grupo de trabajo. Con ello se podrá vislumbrar el perfil



deseable de una persona que esté a cargo de la estrategia en los gobiernos municipales.

Por su parte, el contenido del capítulo cuatro menciona los elementos más destacados del Plan Municipal de Desarrollo, para que el lector tenga conocimiento de los requisitos mínimos que debe tener el mismo, finalmente se han elegido dos municipios mexicanos los cuales serán comparados en su dimensión estratégica estratégicos más representativa. En este capítulo se verá reflejada toda la investigación en conjunto ya que considera los elementos que se desarrollaron a lo largo de toda la investigación.

Finalmente, las conclusiones donde se pretende señalar los elementos más destacables de la investigación, en ellas se marcan las líneas más importantes y se hacen las recomendaciones pertinentes para aplicar a los gobiernos municipales no importando si son rurales o urbanos, por el contrario, este comparativo dará a conocer el diagnóstico inicial que los municipios han elaborado para cada tipo de entidad municipal, también se conocerán las líneas o ejes estratégicos actuales con los que cuentan las gobiernos municipales.

Metodología

La investigación se da mediante un diseño metodológico flexible y con un fuerte componente cualitativo. Se ha desarrollado un marco teórico que permite comprender y analizar la temática general que se plantea en el problema de investigación; el razonamiento es inductivo, ya que se comprende a partir de conceptos.

Las técnicas e instrumentos que se emplearon fueron los siguientes:

- Investigación documental
- Observación directa
- Asistencia a eventos referente a las temáticas

1. Municipios en México

“El gobierno tuvo su origen en el propósito de encontrar una forma de asociación que defienda y proteja la persona y la propiedad de cada cual con la fuerza común de todos”.

Jean Jacques Rousseau

Los gobiernos locales son partícipes de diversos cambios políticos, sociales, económicos y culturales tanto a nivel nacional como internacional. En países desarrollados como España o Estados Unidos este nivel de gobierno goza de autonomía y de amplios márgenes de libertad para la toma de decisiones en materia financiera. Para el caso de México el panorama es diferente, ya que los gobiernos locales están supeditados a los gobiernos federal y estatal ya que dependen del *Ramo 33* dotando tanto a entidades federativas como a los municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos y a su vez las responsabilidades, dado que esto no se cumple cabalmente los gobiernos municipales ven restringidas sus capacidades y la toma de decisiones es ineficaz.

Los gobiernos municipales forman parte de un esquema representativo, republicano y popular. Constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, son la base de la descentralización de la autoridad en una instancia territorial de menor tamaño y de mayor cercanía a la ciudadanía. (Hernández, 2018:147)

Diversas son las preocupaciones de la ciudadanía, los municipios mexicanos en las condiciones actuales demuestran ser un espacio público que estructuralmente está limitado, cuenta con pocos recursos, a pesar de tener atribuciones dadas por la Constitución Política.

El gobierno municipal es la instancia que tiene una relación más estrecha con los ciudadanos, para que tengan participación activa en el proceso democrático de gobernanza y en la adecuada prestación de servicios otorgados por el artículo 115 constitucional a los municipios, toda vez que, el ayuntamiento es la instancia que otorgue y gestione los servicios públicos dispuestos a los ciudadanos de la



entidad, con la finalidad de que estas poblaciones tengan mayores oportunidades de desarrollo local mediante administraciones públicas con mejores gestiones.

1.1 Concepto de municipio

Etimológicamente, el término municipio proviene del latín *munus*, que significa deber, cargo, tarea, y de *ceps*, el que coge. De la combinación de estas dos palabras se derivó el término latino *municipium*, mismo que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo referente a los asuntos y servicios locales de esas comunidades. (Quintana, 2002:1).

Sociológicamente, el municipio es el núcleo social y vida determinado por las necesidades lógicas y naturales de convivencia y vecindad. El municipio es una agrupación de vecinos o de personas que viven en un espacio territorial determinado, perfectamente delimitado, donde se desarrollan costumbres, hábitos de vida determinados por una serie de factores históricos, geográficos, étnicos, entre otros. (Chávez, 2010: 14)

A continuación, se retoman definiciones del municipio de diversos autores:

- Gabino Fraga apunta que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. (Fraga, 1978)
- Acosta Romero señala que el municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales. (Acosta, 1983)
- Burgoa dice que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman “descentralización por región”. (Burgoa, 1989)

Se considera al municipio una entidad política y organización comunal, sirve como base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la Federación. Por lo tanto, el municipio es la célula básica de la división política del país, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y con capacidad política y administrativa.

El municipio es la asociación de vecindad:

1. Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio.
2. Asentada en un territorio jurídicamente delimitado.
3. Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular.
4. Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa.

El Estado reconoce los atributos jurídicos del municipio como ente colectivo, así pues, el gobierno y administración de los municipios se integra con representantes de la comunidad, que son electos para servir a la sociedad. (Ochoa, 1981: 12)

En los municipios es dónde los ciudadanos y el gobierno conviven cotidiana y permanentemente, se expresan los problemas sociales y las comunidades exigen solución a sus demandas para ser atendidas de manera eficaz y eficiente. Esto hace que los gobiernos locales tengan una gran presión causada por la presencia de múltiples reclamos sociales a la vez que escasos recursos financieros para atenderlos.

Desde el punto de vista formal, los elementos básicos de un municipio son:

- Población: conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, que confirman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. (Chávez, 2010:14)
- Territorio: espacio físico, determinado jurídicamente por los límites geográficos, que constituyen la base material del municipio. La porción de

territorio de un estado, de acuerdo con su división política, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria. (Chávez, 2010:15)

- Gobierno: como primer nivel de gobierno del mismo sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concentra en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo, que ejerce el poder municipal. (Chávez, 2010:15)

Es claro que el municipio no puede ser ajeno a estos tres elementos tan importantes por su parte la población es fundamental ya que es la receptora de los servicios que debe dotarle el municipio conforme a la carta magna, por su parte el territorio es el espacio donde se encuentra la población y donde desarrollan sus actividades, van a la escuela, es aquí donde viven. Por otro lado, está el gobierno cuya relevancia está en la forma en que va a ser administrado el municipio.

Los tres elementos son igual de importantes y para que todo marche bien debe haber estabilidad, si la población está descontenta lo manifestara en los espacios pertinentes y por lo tanto el gobierno tendrá que rendir cuentas y ser transparente.

Con base en estos tres elementos un concepto más claro y completa considerando que el municipio:

Es la entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y que funge por normas de acuerdo con sus propios fines. Su órgano de gobierno es un ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un presidente municipal, un síndico y los regidores. (Chávez, 2010:15)

Continuando con las definiciones de lo que es un municipio, en el siguiente cuadro se desglosan las diferentes acepciones que se tienen del mismo con base a las definiciones etimológica, sociológica, administrativa, entre otras:

Tabla 1. Definiciones del municipio desde diversas aristas.

Definiciones del municipio

Etimológica

La palabra "municipio" se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas.

Ochoa: procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappingendo o municeps*, que en términos generales contienen significaciones de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad.

Larrazar: existe otra corriente interpretativa de la cual se desprende la significación actual de Municipio, a partir de las etimologías *manus* (carga u oficio) y *cipio* (tomar o asir por la fuerza).

Campos: "Municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución"

Sociológica

García: el Municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad.

Calcano: lo concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas del Estado y se basa en la familia como una organización social.

Jurídica

Desde el punto de vista constitucional, el Municipio se encuentra integrado por tres elementos:

Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del Municipio.

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del Municipio.

Gobierno: El Municipio emana democráticamente de la propia comunidad.

El Municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa.

Administrativa

Desde el punto de vista de la administración pública, el Municipio se le define como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos aledaños en su territorio.

Moderna del Municipio Mexicano

El Glosario de la Administración Municipal: "El Municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población".

Política

Es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación.

Fuente: Elaboración propia, retomando diversos autores en Conceptualización del Municipio, El Municipio Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

1.2 Fundamento jurídico del municipio

El marco jurídico son leyes, reglamentos, minutas que pueden marcar el ejercicio del gobierno, es la piedra angular que los rige y orienta las actividades que debe desempeñar en la gestión administrativa y a su vez concrete de manera efectiva la gestión pública. Es normal que los ciudadanos cada día reclamen con mayor fuerza que el gobierno sea el primero en cumplir con dichas leyes, es por ello vital estudiar su marco jurídico. La ley es lo que rige y guía no sólo a los gobiernos, sino también a los gobernados (ciudadanos) de lo que puede y se debe hacer, con base en estas leyes se da pie a la formulación de objetivos, propósitos, metas, misión, visión, entre otros.

De conformidad con nuestro régimen federal, el municipio tiene, por ley, el derecho y la obligación de participar en la aplicación del régimen jurídico que México, como nación independiente y soberana se ha dado para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes. Por ello, la estructura municipal se rige según un conjunto de normas dentro de del orden constitucional.

Las funciones de gobierno son distribuidas entre distintos niveles que conforman el Estado nacional. El gobierno federal y estatales se componen por la misma estructura de división de poderes, pero con relación a la distribución de competencias y funciones de cada nivel de gobierno opera el principio de facultades expresas para los poderes federales y, por exclusión, para los Estados (artículo 124² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sin embargo, la Constitución señala materias donde concurren los tres niveles de gobierno, como en el caso del desarrollo urbano, la ecología, la educación y la salud. (Reynoso, 2003: 3)

² Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. (Reformado 29 de enero de 2016 en el DOF).

Tabla 2. Marco jurídico del municipio en México

Conformación del marco jurídico general del municipio	
Orden federal	Por preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado. Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes federales aplicables
Orden estatal	Por la Constitución de cada Estado, la Ley Orgánica Municipal, así como diversas leyes y reglamentos.
Orden municipal	Reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general que expida cada Ayuntamiento conforme a las leyes locales.

Fuente: Elaboración propia.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea al municipio como una institución, y se fijan las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de configurar su régimen municipal y establece los principios que deben inspirarlo.

En seguida se retoman los elementos más importantes del artículo 115 constitucional:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
 - a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b. Alumbrado público.
 - c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d. Mercados y centrales de abasto.
 - e. Panteones.
 - f. Rastro.
 - g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

- i. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
 - IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
 - V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
 - a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
 - d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f. Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
 - h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
 - VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
 - VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.
 - VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.
- Es de suma importancia que se conozcan e identifiquen las atribuciones y facultades con las que cuentan los municipios, esto ayudará a la ciudadanía y al funcionario que este conduciendo el barco a direccionar su gestión de acuerdo con los elementos que lo faculta la parte jurídica y así pueda trabajar en conjunto con

la población, siempre en cumplimiento de las leyes y retomando aquellos elementos que le permiten tener un gobierno más fortalecido y que dé respuesta efectiva y eficaz a los ciudadanos.

El artículo 115 constitucional a lo largo de la historia ha tenido 15 reformas unas más relevantes que otras, de éstas reformas se retoman las siguientes, siendo los tres momentos más relevantes en beneficio para los municipios los siguientes tres momentos clave:

Tabla 3. Reformas municipales al artículo 115 Constitucional

Reformas municipales legales (Art. 115)	
1983	Aquí se genera la primera reforma sustantiva, estableciendo las competencias y facultades de los municipios y otorgándoles capacidades con las cuales no contaban, destacando la lista de servicios detallaba bajo su responsabilidad, la probabilidad de cobrar impuestos relativos al uso del suelo (particularmente el predial) y se aclaran algunos de los vínculos con los poderes estatales y federales.
1999	Se reconoce al municipio su carácter de poder político, se afinan las competencias a su cargo, se le considera el responsable del desarrollo urbano y se incrementa su autonomía.
2014	Aquí se habla de la reelección municipal inmediata o elección consecutiva. La reelección municipal inmediata, en los términos que ahora es regulada en nuestro país después de la reforma en comento, tiene dos características básicas: solo puede darse por dos periodos consecutivos de tres años, además de que para evitar el transfuguismo se impone la misma restricción que a los legisladores, restricción que por razón natural solo puede ser aplicable a los candidatos originalmente postulados por un partido político o coalición.

Fuente: Elaboración propia a partir de García, 2012: 13-22.

La relevancia de estos tres momentos por los que ha pasado el artículo 115 constitucional son importantes ya que en el tema a estudiar está ligado a la parte estratégica, a partir de ello se puede analizar las fortalezas de los municipios, sus áreas de oportunidad, así como una reelección que permite que el gobierno municipal pase de un gobierno de tres años, cuente con la posibilidad de tener un gobierno a largo plazo ya que puede estar seis años trabajando en harás de un mejor desarrollo para los ciudadanos.

Es importante conocer estas reformas al artículo 115 constitucional, cabe recordar que el municipio tiene diversas circunstancias o problemas que no permiten que se considere como un gobierno o institución en el que los ciudadanos crean, los gobiernos municipales han tenido un desempeño ineficaz e ineficiente y las disposiciones contenidas en las leyes que lo regula en algunos casos parece un

buen deseo de lo que debería ser en el idea, pero que en muchos municipios no se lleva a cabo.

Continuando con el desarrollo del marco jurídico de los municipios, la estructura jerárquica se define de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución del Estado Libre y Soberano de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Leyes y disposiciones que emita el Congreso del Estado
- Bando municipal³

1.3 Tipos de municipios

México cuenta con 2,457 municipios se caracterizan por la heterogeneidad en términos geográficos, demográficos, económicos, sociales y culturales.

En la siguiente tabla se observan los municipios en México, estos datos son retomados de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI, se contaron 119 millones 530 mil 753 habitantes en México.

Tabla 4. Municipios en México

Entidad federativa	Total, de municipios
Estados Unidos Mexicanos	2 457
Aguascalientes	11
Baja California	5
Baja California Sur	5
Campeche	11
Coahuila de Zaragoza	38
Colima	10
Chiapas	118
Chihuahua	67
Ciudad de México (Capital de los Estados Unidos Mexicanos)	16 (alcaldías)
Durango	39
Guanajuato	46
Guerrero	81
Hidalgo	84

³ Es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.

Jalisco	125
México	125
Michoacán de Ocampo	113
Morelos	33
Nayarit	20
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	10
San Luis Potosí	58
Sinaloa	18
Sonora	72
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	60
Veracruz de Ignacio de la Llave	212
Yucatán	106
Zacatecas	58

Fuente: Encuesta Intercensal 2015

Las características de los municipios se mencionan enseguida:

- Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que componen la Federación.
- Persona moral de derecho público.
- Es el primer nivel de gobierno ante la comunidad y, por lo tanto, el principal agente político del desarrollo económico y social de ésta.
- Están a su cargo servicios públicos importantes de carácter vecinal: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad pública, etcétera.
- No está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales.
- Es el elemento que cohesiona y da vigencia a nuestro Estado democrático y social de derecho.
- Administra libremente su hacienda pública.
- Cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo y de reglamentación.
- Su órgano de gobierno, el ayuntamiento es electo mediante sufragio de elección popular directa.

- Es una entidad de descentralización política y administrativa territorial.
- Está investido de personalidad jurídica y maneja su patrimonio conforme a la ley.
- Para la mejor prestación de los servicios públicos que le corresponden, puede asociarse y coordinarse con los demás municipios del estado o con el estado mismo.

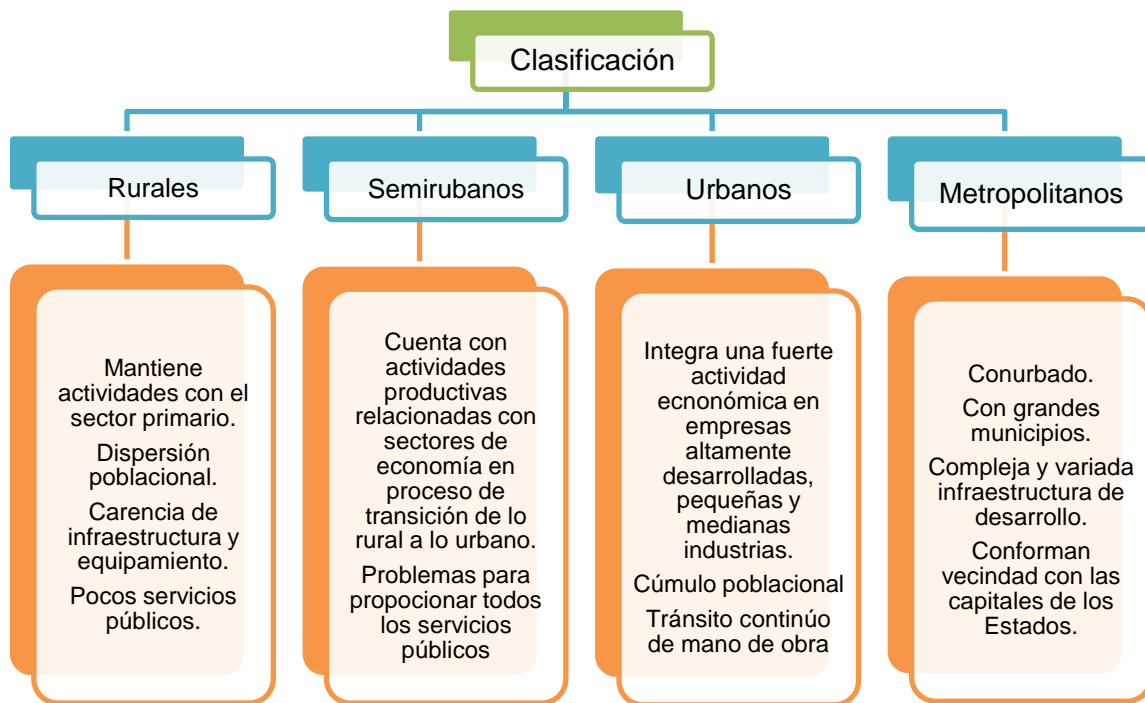
Para el caso de México, no existe una clasificación convencional con relación al municipio. Éste puede ser categorizado con base en diferentes marcos normativos como la Constitución, la Ley Orgánica Municipal de cada estado o los reglamentos municipales, entre otros, y su ordenamiento puede atender distintas características como las socioeconómicas, las demográficas o el nivel de sus servicios públicos. (Coronilla/Cervantes, 2017:284)

La valoración radica en cómo ejercen sus atribuciones, de acuerdo con su organización, o la capacidad técnica y económica del ayuntamiento. Cualquier clasificación deberá basarse en el marco legal vigente, en aspectos económicos, sociales y culturales, de capacidad técnica y administrativa, lo mismo que en formas existentes de participación política de sus habitantes. La clasificación más usual es la siguiente: (Chávez, 2010:18)

- Municipios rurales: aquellos con carencias importantes en los servicios públicos, con ingresos no mayores a 5 millones de pesos anuales, un número de habitantes menor a 15000, y con la característica de asentamiento en pequeños poblados dispersos.
- Municipios semiurbanos: se encuentran en proceso de desarrollo importante; tienen algunos servicios públicos de manera suficiente, como agua, alumbrado público, drenaje y alcantarillado; ingresos de entre 5 y 20 millones de pesos anuales; un número de habitantes entre 15 000 a 50 000, y sus asentamientos se caracterizan por pequeños poblados y una comunidad importante.

- Municipios urbanos: Cuenta con 70% de eficiencia en todos los servicios públicos; además de otros, como museos, centros culturales, escuelas superiores, entre otros; tienen ingresos de 21 a 1000 millones de pesos anuales; un número de habitantes de 50 001 a 300 000, y que cuentan con más de dos comunidades importantes y poblados regulares.
- Municipios metropolitanos: Más de 90% de la comunidad cuenta con los servicios públicos; existen variedad de centros culturales, deportivos y sociales; se les denomina comúnmente ciudades, sus ingresos son superiores a 101 millones de pesos al año; su número de habitantes es superior a 300 000, y tienen grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados importantes.

Ilustración 1. Clasificación más común de los municipios



Fuente: Elaboración propia.

La clasificación mostrada es por decirlo de alguna forma la más común, sin embargo, si se toman en cuenta la diversidad de los municipios, se pueden considerar que la división se hace con base a su actividad principal. Así existen

municipios turísticos, portuarios, industriales, fronterizos, agropecuarios, comerciales, entre otros.

1.4 Administración Municipal

En un sistema federal como el mexicano, la administración pública se enfrenta a un gran reto y este debe aplicar métodos y acciones acordes a la época en que se desarrollan las gestiones para poder realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre los diversos órganos que la integran, sean estos a nivel federal, local o municipal.

Los municipios se enfrentan a numerosos problemas para cumplir sus funciones, ya no se diga eficazmente, si no cumplirlas simplemente; lo que ha traído como consecuencia afectación negativa de lo económico, político y social.

En la Administración Pública se toman decisiones que comprenden la estabilidad social, la prosperidad de la economía nacional y el bienestar social y se declaran los objetivos generales de sus actividades (Dwight, 1982: 472 a 474). Es un sistema compuesto de leyes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento dado. Se entiende como el organismo público que ha recibido el poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales (Fraga, 2003:19).

Por lo menos como aspiración social, la Administración Pública es la función del gobierno que tiene por objeto la satisfacción directa o inmediata de las necesidades colectivas, mediante la conservación y fomento de los intereses públicos; así, la acción administrativa es la actividad social, representada por esfuerzos individuales que se acumulan en instituciones u órganos de gobierno, y estos a su vez, y se encargan de dirigirla.

La Administración Pública es la que se da en los organismos que buscan satisfacer las necesidades de carácter general o social, casi siempre sin finalidades de lucro y que se halla dirigida a los “ciudadanos”.

Así pues, la administración pública es la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, mediante un conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican.

Se concibe a la administración pública municipal con diferentes significados, dependiendo de lo que se quiera conocer, por ello se menciona tres concepciones:

1. Concibe a la administración pública municipal como las áreas o departamentos del poder público municipal encargados de planear, coordinar, ejecutar y evaluar los objetivos, acciones, recursos y resultados de diversa índole para el logro de los fines municipales; por ejemplo, las secretarías y la tesorería municipales.
2. La concibe como una corporación de individuos, quienes serán conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados.
3. La concibe como una disciplina o actividad fundamental en las funciones administrativas que realiza el gobierno municipal, mediante su órgano administrativo para el logro de sus objetivos; de ésta derivan la planeación y la organización de todas las actividades.

Para conjuntar las tres concepciones y establecer los elementos que integran a la administración pública municipal, se toman en consideración dos puntos de vista el orgánico y dinámico o funcional, respectivamente:

- Orgánico: el objeto de la administración pública municipal lo conforman todos los recursos humanos y materiales que dependen de la autoridad ejecutiva municipal (del presidente municipal).
- Dinámico o funcional: la materia de la administración pública municipal está constituida por aquellas acciones del poder público municipal cuya naturaleza sea materialmente administrativa.

Conforme a lo que nos menciona el artículo 115 constitucional en la fracción I, se sabe que el ayuntamiento es quien determina la administración pública municipal que se debe aplicar, ajustándose a las necesidades del municipio, y es el

presidente municipal quien mediante su órgano administrativo ejecuta cada una de las decisiones que deben ser tomadas.

Regularmente se entiende a la administración pública municipal como el grupo de funcionarios, trabajadores y departamentos estructuralmente organizados, para diferenciarlo de la disciplina como tal, refiriéndose a ellos como el órgano administrativo del municipio.

Se mencionan tres conceptos claros sobre que es la administración municipal:

1. Son las actividades administrativas que realiza el ayuntamiento para llevar a cabo sus atribuciones por medio del órgano administrativo que compone la rama ejecutiva, teniendo éste como jefe máximo al presidente municipal.
2. Es la disciplina que coordina todos los recursos por medio de un proceso administrativo municipal, el cual se divide en previsión, planeación, organizaciones, integración, dirección y control; la finalidad es lograr los objetivos trazados por el ayuntamiento en beneficio de la comunidad.
3. Es la actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en particular el artículo 115), la Constitución de los estados, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas; está encaminada a prever, planear, organizar, integrar, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal. Es ejercida por el presidente municipal, mediante su órgano administrativo, durante un periodo de tres años (en algunos casos con reelección).

Estos tres conceptos son primordiales en la administración pública municipal ya que resaltan los elementos que ayudan a que la gestión se lleve a cabo de manera adecuada, además de mencionar aspectos importantes que facultan al presidente municipal a llevar a cabo las actividades principales en su mandato.

Con relación a la administración, es importante resaltar que, debido a los diferentes tipos de municipios que ya se estudiaron, pueden ser rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos, cada uno de ellos tiene características

peculiares, es importante comentar que algunos autores los clasifican de acuerdo con sus funciones o capacidad administrativa.

En seguida se muestra un esquema de la clasificación principal de los municipios, para describirla posteriormente:

Ilustración 2. Clasificación de la administración pública municipal



Fuente: Elaboración propia con base en Chávez, 2010: 45-47

Administración municipal centralizada

Coordina todas las unidades administrativas que dependen directamente del presidente municipal, creadas por acuerdo del cabildo⁴ y cuyos recursos provienen del presupuesto anual de egresos. Estas unidades administrativas se dividen principalmente en la secretaría municipal, tesorería municipal, departamento de obras y servicio públicos, oficialía mayor, comandancia de policía y contraloría municipal. (Chávez, 2010: 44)

Administración municipal desconcentrada

⁴ Cabildo: es el Órgano máximo de autoridad en el Municipio, al que le corresponde la definición de las políticas de la Administración Pública, referente a leyes y reglamentos aplicables al Municipio. Es frecuente identificar el ayuntamiento con el nombre de cabildo, ello responde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute los diversos aspectos de la vida local. Estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo.

En este tipo de administración se encarga de la subdivisión del territorio municipal en un determinado número de jurisdicciones, a las cuales corresponde un órgano de gobierno denominado, junta municipal de gobierno, integrada por autoridades representativas del ayuntamiento y del presidente municipal. En el caso de las juntas, al frente de éstas hay un presidente que puede contar con concejeros y auxiliares, todos deberán tener su respectivo suplente. (Chávez, 2010: 45)

La jurisdicción territorial de cada junta municipal se subdivide en circunscripciones más pequeñas, a su vez, se subdividen en jefaturas de manzana, las cuales son regidas por autoridades que dependen de la junta municipal de gobierno, y ésta del ayuntamiento y del presidente municipal. La finalidad de estos órganos desconcentrados es cumplir con las decisiones del ayuntamiento y del presidente municipal dentro de su circunscripción territorial y ejercer su representación. (Chávez, 2010: 45)

Administración municipal descentralizada

Se encarga de coordinar los tres tipos de organismos que componen este tipo de administración: a) organismos descentralizados, b) empresas paramunicipales y c) fideicomisos. (Chávez, 2010: 45)

En seguida se enlistan las características:

- Pueden ser creadas por acuerdo del ayuntamiento en sesión del cabildo, pero requieren la autorización del Congreso del estado. Su creación debe obedecer a un fin específico de carácter público y en beneficio del municipio.
- Gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.
- Designan sus funcionarios mediante los propios órganos de gobierno.
- Pueden disponer de una estructura administrativa independiente del ayuntamiento.

- Son supervisados por las unidades administrativas que dependen de manera directa del presidente municipal, así como por el síndico⁵ y/o los regidores del ramo. (Chávez, 2010: 46)

a) Organismos descentralizados

Son entes auxiliares del municipio que son creados a iniciativa del ayuntamiento y aprobados por la legislatura local con el fin de cumplir una función específica, como la de garantizar la explotación de ciertos bienes o recursos propiedad del municipio, o bien, impulsar la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social. (Chávez, 2010: 46)

b) Empresas paramunicipales

Son entidades que crea el ayuntamiento por acuerdo del cabildo y, cuando así lo disponga la ley, con la respectiva aprobación del Congreso del estado; dichas empresas pueden adquirir la modalidad de participación mayoritaria o minoritaria. (Chávez, 2010: 46)

Las empresas mayoritarias tienen las siguientes características:

- En la constitución de su capital se hacen figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el municipio.
- El municipio, directamente o por medio de sus empresas u organismos, aporta o es propietario de al menos el 51% del capital social o de las acciones de la empresa.

⁵ Síndico: representa jurídicamente al municipio y es el responsable de vigilar la debida administración del erario y patrimonio municipal. Integrante del ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente. Cuando los síndicos municipales forman parte del Ministerio Público funcionan como auxiliares, cuyas funciones de investigación en ningún caso llegarán al ejercicio de la acción penal, pero sí deben actuar e intervenir en el periodo de preparación de la acción procesal. Los síndicos deberán ser asistidos por sus secretarios o, en su defecto, por dos testigos de asistencia en las diligencias de averiguaciones previas, a fin de dar fe de las actuaciones de estos, firmando cada una de las diligencias que se practiquen.

- Le corresponde al ayuntamiento la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente, o de designar al presidente, director o gerente. También tiene facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, de la junta directiva o equivalente.
- En control y la vigilancia corresponden directamente al ayuntamiento, de acuerdo con las leyes y reglamentos respectivos. (Chávez, 2010: 46)

Las empresas de participación minoritaria son aquellas que cumplen con lo siguiente:

- Cuando el municipio, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación municipal mayoritaria, considerados conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos de 51 y hasta 25%.
- Son controladas por el ayuntamiento mediante el comisario que éste designe. (Chávez, 2010: 47)

Cuando los ayuntamientos, por disposiciones de ley, tengan que recabar la autorización del Congreso local para crear una empresa paramunicipal, ya sea mayoritaria o minoritaria, le informarán al Congreso.

Fideicomisos

Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo del ayuntamiento y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del Congreso local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias, como pueden ser algunos servicios públicos. (Chávez, 2010: 47)

La administración pública se clasifica como se mencionó anteriormente y tiene elementos distintivos, por lo que se debe conocer el funcionamiento para entender

el desempeño de los gobiernos municipales. Se debe conocer cuál es el proceso administrativo municipal, en seguida se da una breve definición.

El proceso administrativo municipal es el conjunto de etapas sucesivas mediante las cuales se efectúa la administración eficiente de un municipio. Estas etapas buscan lograr los objetivos trazados por el ayuntamiento de manera interrelacionada y son: etapa previsor, etapa constructiva, etapa ejecutiva y etapa de evaluación. (Chávez, 2010: 52)

Hacer una clasificación en el proceso de la administración pública municipal es por demás importante, ya que el municipio es un organismo en donde concurren diversos factores, dentro de los cuales podemos descartar aspectos legales, políticos, históricos, sociales y geográficos. El hecho de que un ayuntamiento, para considerarse como tal, tenga que pasar por un proceso electoral y asume el cargo, hace por demás especial la clasificación del proceso administrativo, aclarando que esta condición es sólo para los ayuntamientos elegidos mediante el régimen de partidos políticos. (Chávez, 2010: 53)

1.5 Problemática de los gobiernos municipales en México

Los gobiernos municipales mexicanos han tenido innumerables dificultades ya sean financieras, políticas, sociales, incluso administrativas con las cuales tienen que lidiar los gobernantes. En los últimos años diversos estudiosos como Cabrero, García, Acosta, Carrera, entre otros han retomado elementos que denotan las diversas problemáticas que tienen los municipios.

Al ser el municipio una organización pública debe resolver problemas, satisfacer necesidades y generar oportunidades de interés público. La gestión pública municipal se enfrenta con obstáculos de considerable dimensión, por lo que suelen prestar mayor atención a los problemas y requerimiento del día a día y no al logro de futuros deseados en el largo plazo. A partir del diagnóstico municipal realizado por diversos autores, se propone sensibilizar la necesidad de adoptar una filosofía o visión estratégica (enfoque) en la gestión municipal (ayuntamiento) con la finalidad de encontrar sentido y utilidad a la adopción de herramientas

prácticas en materia de la estrategia con el objetivo de aportar elementos para mejorar su desempeño.

A pesar de que los municipios existentes en el país son muy diversos entre sí dadas sus características poblacionales, económicas, normativas, organizacionales, aun tratándose de municipios ubicados en una misma entidad federativa, también presentan características similares relacionadas con su operación y contexto nacional lo que permite encontrar en el análisis elementos divergentes y convergentes que se mostrarán en las conclusiones.

Una gran parte de los gobiernos municipales carecen de capacidades organizacionales mínimas para poder proveer mejores condiciones de vida a la población debido a las limitaciones:

1. Niveles reducidos de eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones sustantivas y adjetivas, así como carencia de instrumentos para su evaluación y seguimiento;
2. Centralización del sistema financiero, que impide contar con recursos propios suficientes;
3. Bajos niveles de profesionalización e incorporación de capital humano en las estructuras de gobierno;
4. Limitada adopción de procesos administrativos innovadores y,
5. Baja capacidad de intercomunicación con la población y limitaciones para permitir la participación social en la toma de decisiones (Cabrero, 1995 y 1996; Ziccardi 1995).

Los gobiernos para dar respuesta a estas situaciones que aquejan a las administraciones municipales del país comenzaron a implementar diversas mejoras por ejemplo en los procesos administrativos, en el uso de las tecnologías de la información (gobierno digital), se incorporó a la ciudadanía con participación en los procesos de toma de decisiones, esto con la finalidad de formular e implementar políticas públicas más efectivas.

Es conveniente puntuar un diagnóstico de las condiciones generales de los gobiernos municipales, retomando los retos y limitaciones que en ellos se presentan para concretar un federalismo real y auténtico. Mucho se ha comentado el hecho de que es justo en el nivel municipal en el cual se debe empezar a construir gracias a su contacto con los ciudadanos un esquema diferente de gobernar y una forma distinta de hacer política. (García, 1996:114)

Cabe preguntar en este momento ¿cuál es la naturaleza de los municipios al que nos enfrentamos? ¿cómo son los municipios mexicanos? ¿qué está pasando con los 2,457 municipios y sus problemáticas?

Para ello se retoman los diagnósticos elaborados por estudiosos de la materia como son Enrique Cabrero, Rodolfo García del Castillo, José Octavio Arévalo Acosta y por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Enseguida se plasman las ideas de los estudiosos proporcionando un diagnóstico general de la problemática que padecen los municipios en México.

Para García del Castillo (1995:12), los problemas que padecen los municipios son:

1. Escasez económica crónica
2. Dependencia política y financiera
3. Inercia en el funcionamiento burocrático
4. Subordinación excesiva a diferentes instancias gubernamentales locales y nacionales o excesiva centralización
5. Atraso o disparidad social

Por su parte, Enrique Cabrero resalta los viejos y los nuevos problemas de la administración local, como se muestra a continuación:

1. Fragilidad del marco normativo
2. Persistencia de sistemas administrativos obsoletos
3. Precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales
4. Falta de profesionalización de los funcionarios municipales
5. Ausencia de sistemas de planeación municipal

6. Ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local

Por otro lado, Acosta Arévalo (1995:1-2), en su diagnóstico del municipio en México indica que los problemas son:

1. Insuficiencia crónica de recursos financieros
2. Desequilibrio regional que concentra tanto población como actividad económica en poco menos de 10 grandes áreas metropolitanas mientras que existen más de 155 mil comunidades rurales con menos de 5,000 habitantes
3. Predominio de una cultura centralista y presidencialista que obstaculiza la autonomía y subordina política y administrativamente a los municipios
4. Las instancias representativas son débiles y carecen de legitimidad
5. No hay continuidad en las políticas ni en los programas
6. Una dependencia casi total de los recursos externos, básicamente de las participaciones
7. Falta de capacidad técnica de los funcionarios municipales
8. Servicios básicos insuficientes
9. Escasos incentivos
10. Crecimiento anárquico de los asentamientos humanos
11. Escasez de vivienda
12. Inseguridad pública
13. Descoordinación intergubernamental
14. Contaminación
15. Falta de canales adecuados de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno ante un tejido social diverso y complejo

Siguiendo con los problemas municipales, a continuación, se presentan los resultados de las investigaciones de Enríquez Salgado (1997) y Acosta Arévalo (1995).

Los municipios rurales sufren un conjunto de limitaciones importantes. Estas son:

1. Una dependencia casi total de los recursos externos, básicamente de las participaciones federales que les son distribuidas por parte del gobierno estatal
2. Una subordinación jurídica, ya que la legislación municipal es aprobada por la legislatura estatal
3. Una carencia de capacidad técnica y administrativa, así como una falta de continuidad de las actividades por el cambio cada trienio de los funcionarios municipales electos y designados
4. Una insuficiente cobertura de servicios proporcionados por las dependencias federales y estatales, ya que hay pocos incentivos para que los servidores públicos lleguen a las zonas rurales
5. Recursos escasos para apoyar la inversión pública prioritaria en servicios básicos

Los municipios urbanos y metropolitanos enfrentan graves y múltiples problemas:

1. Un crecimiento anárquico de los asentamientos urbanos
2. Una creciente inseguridad pública
3. Una descoordinación intergubernamental
4. Una cobertura insuficiente de servicios públicos
5. Una creciente contaminación del suelo, agua y aire de muchos municipios.
6. Recursos escasos para apoyar

El sistema de coordinación fiscal tiene graves deficiencias derivadas de su naturaleza centralista, como son:

1. La falta de transparencia, la existencia de partidas confidenciales que permiten el manejo de recursos sin un destino específico
2. La insuficiencia de mecanismos de seguimiento y fiscalización
3. La concentración excesiva de facultades y recursos a los estados y municipios

4. La escasa asignación de facultades y recursos a los estados y municipios
5. La existencia de una elevada discrecionalidad en el reparto del gasto público, al momento de aplicar la legislación de la coordinación fiscal
6. El retraso de las transferencias de recursos en las entidades y municipios.
7. La falta de participación democrática de los ayuntamientos y de los gobiernos estatales para determinar las asignaciones de participación y los indicadores para repartir los recursos
8. La existencia de criterios arbitrarios e injustos para la asignación de las participaciones

Deficiencias al interior del municipio tales como:

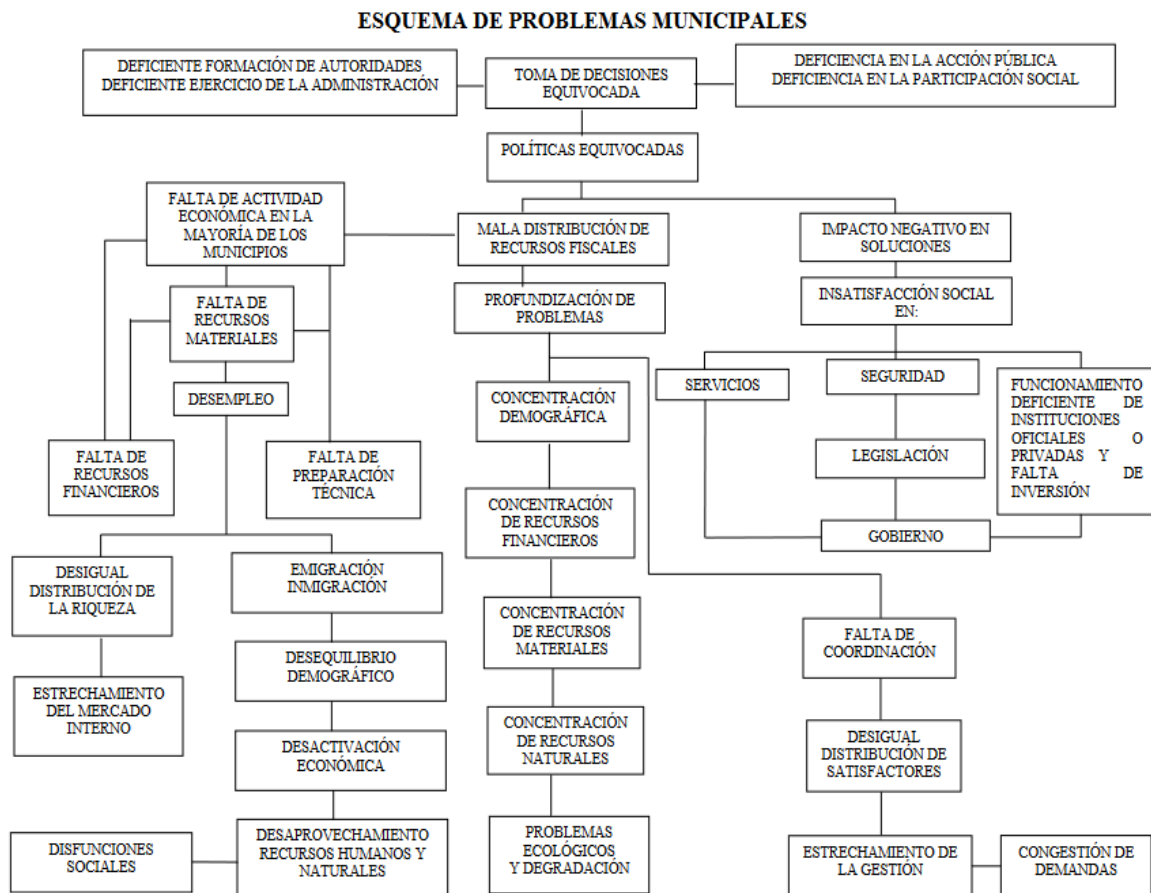
1. El presidente municipal concentra demasiadas responsabilidades materialmente imposibles de asumir a plenitud reproduciendo una herencia autoritaria
2. La composición o integración actual del cabildo ya no responde a los requerimientos actuales
3. La existencia de escaso nivel de profesionalización

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), elaboro el manual *El Municipio Mexicana*, menciona que las funciones de los municipios se limitarán, en parte importante, a proporcionar servicios de tipo más bien administrativo (registro civil, licencias comerciales, permisos, entre otros); en el mayor de los casos realizaban algunas obras públicas de mediana importancia. Pero en los ochenta llegó el momento en que la sociedad ya no identificaba a la institución municipal como la instancia de atención a sus prioridades fundamentales en materia de servicios e infraestructura⁶.

⁶ La mayor parte de los Municipios no lograban ocupar el papel de promotor e impulsor esencial del desarrollo comunitario, posibilidad sólo real, aunque con limitaciones, para los Municipios con un mayor nivel de desarrollo.

Enseguida se muestra el esquema de árbol de problemas municipales presentado por el IILSEN, se ofrece un panorama amplio de la relación causa-efecto de la situación que atraviesa el Municipio mexicano en conjunto:

Ilustración 3. Esquema de Problemas municipales



Fuente: s/a, s/a. El Municipio Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), LVIII Legislatura. México.

En algún momento todos hemos sido partícipes de problemas ya sea en nuestro municipio, colonia, alcaldía donde tenemos falta de agua, baches, inseguridad pública, fragilidad en las instituciones a las que nos acercamos, poco alumbrado, mercados en malas condiciones y muchos otros problemas. Es por ello la importancia de conocer las diversas problemáticas y analizarlas desde una perspectiva estratégica para eliminar las problemáticas, o al menos minimizarlas los efectos negativos, esto en harás de que el ciudadano se sienta satisfecho con

los servicios que el gobierno debe proporcionarle o gestionar como lo marca la Constitución.

Contar con un diagnóstico que dé cuenta de los principales problemas de los municipios mexicanos ayuda para examinarlos desde un enfoque estratégico para valorar las diferentes vías de acción o margen de maniobra que existen para enfrentarlos en función de la coyuntura actual y con la finalidad de determinar hacia donde se pretende situar favorablemente a los municipios en un futuro de largo plazo. Esto ayudará a que el equipo que trabaja en conjunto con el presidente municipal fundamente una agenda adecuada con el fin de garantizar el logro de los objetivos.

La importancia del análisis radica en fundamentar la necesidad de que los gobiernos municipales mexicanos rediseñen misión, visión a largo plazo y con ello su estructura organizacional y de procesos dé continuidad de largo plazo a ciertas líneas de acción implementadas, toda vez que los problemas sustantivos no siempre se logran attingir en un trienio. La ventaja de contar con procesos políticos de reelección favorece estratégicamente la probabilidad de que el panorama cambie con acciones gubernamentales con proyectos de mayor alcance y temporalidad; si bien no se garantiza el logro de la eliminación de los problemas municipales, la contribución estratégica debe favorecer la confianza de la ciudadanía en las acciones de gobierno, así como la rendición de cuentas y por ende mejores resultados en el largo plazo.

Para que el gobierno tenga un impacto mayor en el ámbito de la sociedad, el empleo de metodologías relacionadas con el análisis estratégico será muy importante, ya que se podrán generar líneas de acción precisas, concretas y efectivas para la mejora del desempeño de los gobiernos locales. Se podrá generar certidumbre sobre los temas centrales a atacar con la expectativa de un amplio efecto positivo que pueda expandir sus consecuencias favorables en el mediano y largo plazos, en temas tales como la participación ciudadana, rendición de cuentas, municipios sustentables, transparencia, mejor uso de los recursos

financieros, entre muchos otros que son importantes para el desarrollo de los municipios y por lo tanto tener un impacto social adecuado para los municipios.

Al ser el municipio una unidad administrativa del país podría considerarse, como la piedra angular del federalismo con la correspondiente división de competencias y niveles de gobierno. El presidente municipal es la autoridad inmediata y responsable ante el ayuntamiento y de la población a la que administra. Es importante que el municipio a través del presidente municipal promueva desarrollo urbano, mejoramiento tanto económico como cultural, debe vigilar la manera adecuada de distribuir racionalmente los recursos con los que cuenta el municipio.

En este apartado se esboza ampliamente el panorama que ven los estudiosos en materia municipal y también por parte del Senado y se recuperan con la metodología empleada los diversos problemas que enfrentan los gobiernos municipales y que se abre la posibilidad de ser analizado desde la parte estratégica, es importante mencionar que el hacer un diagnóstico para ver cómo se encuentra un municipio ayuda mucho a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

Estas problemáticas que se presentan son generales y quizá no todos los municipios presenten las mismas situaciones desfavorables para el desarrollo de los municipios, por eso ello cada municipio en específico independientemente de su clasificación debe hacer un diagnóstico de su situación real y a partir de ahí proponer líneas de acción para solucionarlo. No en todos los casos se podrá dar solución en el corto plazo, pero ahora con la posibilidad de reelección por parte de los municipios se puede pensar que los presidentes municipales den continuidad a la resolución de dichos problemas que aquejan a la población de este municipio.

2. Estrategia

“El arte de la estrategia es de importancia vital para el país. Es el terreno de la vida y la muerte, el camino a la seguridad o la ruina”.

Sun Tzu

El pensamiento estratégico se ha utilizado con diverso éxito a lo largo del tiempo en diversos ambientes de la sociedad por lo que su concepto ha adquirido un fuerte impulso en la actuación de las organizaciones modernas tanto del sector privado, como el público y social. Al paso del tiempo las generaciones cambian la forma en que ven el contexto presente y tratan de modificar las acciones para construir un futuro diferente, justo en estas acciones que se modifican es lo que hace que la estrategia sea tan importante, ya que es la vía de acción para determinada problemática.

Si cada organización ya sea pública o privada tuviera que elaborar una breve línea de su estrategia, a partir de lo que concibe como su objetivo y finalidad, tendría que contar, en consecuencia, con un enunciado preciso, el cual contemplara diversas categorías de decisión haciendo énfasis en indicar qué quiere ser o hacer o a donde desea llevar a la organización en el futuro.

Para esta investigación es sumamente importante el estudio de la estrategia. Independientemente de ser utilizada con mayor amplitud en el ámbito privado, diversos autores se han dado a la tarea de empatar los elementos estratégicos que se toman en consideración en productos y servicios, el municipio debemos recordar es un proveedor de servicios y el objetivo de entrar al estudio de la estrategia es posteriormente mencionar qué elementos intervienen en el pensamiento estratégico para que sea un término utilizado en lo gubernamental como lo han propuesto David Arellano, Luis Aguilar Villanueva, Ernesto Velasco, entre otros.

La estrategia como concepto, origen representantes y sus elementos distintivos de la escuela estratégica se mencionan a continuación.

2.1 Concepto de estrategia

El concepto de estrategia es muy antiguo, la palabra se deriva del griego *strategia*, que significa “arte o ciencia de ser general”.

El concepto de estrategia sugiere Velasco en el capítulo introductorio “Las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público”, no equivale sin distinción, “a lo importante, lo de largo plazo, lo prioritario”; propone definir estrategia como:

“Acciones que realiza una persona u organización para aprovechar las oportunidades y lidiar con las adversidades que se le presenten con el fin de colocarse en una situación ventajosa o de liderazgo que le permita ofrecer un valor único o superior a los actores interesados en su actividad de manera eficiente, eficaz y sustentable”. (Velasco, 2012: 17)

La estrategia es, básicamente, el curso de acción que la organización elige, a partir de la premisa de que una posición futura diferente le proporcionará ganancias y ventajas en relación actual. Al mismo tiempo, la estrategia es un arte y una ciencia; es reflexión y acción, o bien, es pensar para actuar y no tan sólo pensar antes de actuar. La estrategia es una elección que involucra a toda la organización y que consiste, por una parte, en seleccionar de entre varias alternativas existentes la más conveniente, de acuerdo con los factores internos y externos de la organización; y, por otra parte, en tomar las decisiones con base en esa elección. (Chiavenato, 2011:4)

Es por ello por lo que el estratega debe estudiar a detalle el contexto interno y externo para poder elegir las líneas estratégicas que habrá de tomar para el mejor desarrollo de los objetivos ya sean en la organización pública o privada. Debe tomar en cuenta las pérdidas y ganancias, así como los costos y beneficios de implementar una estrategia, lo importante es encontrar los caminos más adecuados en el entorno en el que se encuentra la organización y se pretende reducir la incertidumbre y aumentar la idónea toma de decisiones por parte del estratega y su grupo de trabajo.

La estrategia ha sido definida de muchos modos y enfoques diferentes, a la fecha todavía continúa evolucionando el concepto.

Chandler (1962) define la estrategia como: “La determinación de las metas y objetivos a largo plazo de una empresa, la adopción de cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo sus metas”.

Mintzberg (2009) sugiere pensar en la estrategia como una sucesión de acciones, cuyo significado a menudo llega a ser evidente solo después de su realización.

La estrategia es un sistema formal capaz de alcanzar los objetivos propuestos, bajo un planteamiento previamente analizado. La estrategia constituye la ruta a seguir por las grandes líneas de acción contenidas en las políticas nacionales para alcanzar los propósitos, objetivos y metas planteados en el corto, mediano y largo plazos.

El concepto estratégico tal vez sea uno de los nichos más poderosos del modelo de la decisión racional. La estrategia, a su vez, sería la forma más consecuente de analizar los diversos aspectos de un problema para lograr discernir consecuencias y escoger la mejor vía de acción entre múltiples caminos. (Arellano, 2004:19)

El enfoque estratégico se ha convertido en un paradigma que posee especificidades muy claras:

- Su desenvolvimiento en un contexto turbulento, donde la información no es precisa y la movilidad crea grandes espacios de incertidumbre.
- Su definición por la relación sujeto-contexto. Sin embargo, no resuelve todos los problemas, como muchos creyeron, sino solamente relaciones complejas de engranaje entre quien toma las decisiones y la realidad a la que pertenece. La inmunidad del sujeto, en relación con su contexto, no existe. (Arellano, 2004: 20)

La estrategia, por tanto, es un esfuerzo por encontrar una relación cada vez más estrecha entre la sociedad, los individuos y sus organizaciones, en un mundo esencialmente interrelacionado. (Arellano, 2004: 22-23)

Hablar de estrategia es distinto que hablar de proceso estratégico, por lo que será trascendente saber diferenciar, entre estos, el pensamiento estratégico, de las técnicas que maneja el análisis estratégico. Ha sido común que estos elementos se confundan. Por una parte, el proceso estratégico y las técnicas de análisis estratégico nunca podrán sustituir del todo al estratega y a su pensamiento. Estrategia es una forma de pensamiento complejo, donde las técnicas son, a lo más, normas de apoyo. Realizar un proceso estratégico sólo pretendería sistematizar el pensamiento, más no hacerlo estático. (Arellano, 2004:26)

2.2 Antecedentes

¿La estrategia es un concepto reciente? No, definitivamente. Desde que el hombre de las cavernas empezó a cazar, pescar o luchar para poder sobrevivir, la estrategia siempre estuvo presente como un plan anticipado de lo que haría para competir y tener éxito.

La guerra fue el escenario donde nació el concepto “estrategia” tal como se entiende en la actualidad. Las constantes luchas y batallas a lo largo de los siglos provocaron que los militares empezaran a pensar seriamente antes de actuar. La conducción de las guerras comenzó a planearse con antelación. A través de los milenios, el concepto “estrategia” fue pasando por constantes afinaciones y nuevas interpretaciones debido a sus aplicaciones en el ámbito militar. (Chiavenato, 2011:6)

A continuación, se apuntan algunas ideas originarias del pensamiento estratégico:

Enfoque Militar

Históricamente, la estrategia como concepto y forma de expresión acerca de la realidad, nace en la esfera militar. Es ahí, donde, ante la complejidad de las

acciones y el movimiento de recursos de toda índole para satisfacer necesidades bélicas, pareciera ser necesaria una dirección específica para la acción; un espacio donde la decisión tiene que ser explícita, antes de convertirse en acción. (Arellano, 2004:30)

Sun-Tzu

Uno de los estrategas más destacados y tal vez el primero en escribir sobre el tema es el general chino Sun-Tzu (quien manejaba cada aspecto de la guerra en forma genial). Se le considera uno de los primeros administradores sistemáticos y el estadista metodológico más antiguo. En su libro de estrategia militar *El arte de la guerra*, lanza toda una serie de principios estratégicos básicos aplicables a la variada gama de los aspectos y fenómenos derivados de la guerra. Existen cinco factores fundamentales que hay que considerar en las acciones de guerra:

- Influencia moral (o la armonía dirigentes-pueblo)
- Condiciones atmosféricas
- Terreno
- Mando o autoridad (sabiduría, equidad, humanidad, coraje y severidad)
- Doctrina (organización, vigilancia del aprovisionamiento)

Estos factores parecieran constituir una de las síntesis más exactas y simple acerca de la estrategia, adaptables a cualquier campo, de que se tenga conocimiento. El pensamiento estratégico parte de una idea moral y ética del mundo. No es un instrumento matemáticamente estructurado, sino que parte de una confianza casi filogenética, enmarcada en una expresión cultural que implica ver y actuar en consecuencia sobre un mundo predefinido, aunque este mundo, dependiendo del tiempo y del espacio, éste sujeto a cambios. (Arellano, 2004:31)

Todo lo que dejó como legado Sun-Tzu hace reflexionar en diferentes ámbitos, es por ello tan importante que el pensamiento de esto se sintetice y entienda con una visión estratégica, teniendo muy claro que los hombres son piezas sustantivas; no meros títeres manipulables, se debe llegar a un equilibrio entre la acción que

realizan los recursos que cada uno pueda integrar en su campo de acción. En el campo de las gestiones administrativas y en específico las municipales que son objeto de estudio en este documento es importante que el presidente municipal sea un buen estratega y a su vez se integre de un grupo de trabajo que le ayude a materializar esas ideas que tiene para el municipio que gobierna.

Carl von Clausewitz

Uno de los conceptos más avanzados de estrategia lo definiría Carl von Clausewitz (1780-1831) en sus afamadas obras: *De la guerra y Arte y ciencia de la guerra*. En ellas se establece que la estrategia será la forma de combinar las batallas para ganar la guerra. Este concepto envuelve la diferencia entre estrategia, logística y táctica. Si la primera es la combinación de las batallas, la segunda son los caminos para lograr esa combinación; y la tercera, las formas y la seguridad de lograr que se den tales caminos. Por cierto, es trascendente identificar que la estrategia y la política tienen mucho que ver para Clausewitz, pues la guerra es la continuación de la política por medios armados, y la estrategia es la política de la guerra. (Arellano, 2004: 36-37)

La conducción de la guerra es la ordenación y la dirección del combate. El combate es el medio básico de la guerra y está integrado por varias acciones llamadas choques. Ordenar y dirigir estos choques es la estrategia; coordinarlos es la táctica. La táctica, para Clausewitz, es la teoría relativa a la utilización de las fuerzas armadas en las condiciones bélicas. La estrategia consiste en poner estas acciones bélicas al servicio de la guerra. (Arellano, 2004: 37)

Las combinaciones estratégicas no tienen poder independientemente de los resultados tácticos. Ésta es una de las reglas fundamentales de cualquier concepción estratégica. Además, nótese la no mecanicidad de cualquiera de los dos pensamientos: “combinación y coordinación”. (Arellano, 2004: 37)

“Combinar” o “combinación” es un concepto que refiere un proceso dinámico y complejo de pensamiento para imaginar las múltiples relaciones entre actores y

cosas; “coordinar” o “coordinación”, a su vez, no sólo consiste en ordenar, sino también en establecer tiempos y formas novedosas de alcanzar lo establecido. (Arellano, 2004: 37)

Sin afán de querer simplificar demasiado, estos conceptos podrían considerarse sólo para introducir los criterios básicos de discusión, las categorías sustantivas para el análisis de la estrategia militar; además, para analizar todo el ámbito de la estrategia. (Arellano, 2004: 37)

En el camino por construir la circunstancialidad del fenómeno y, por lo tanto, busca definir el objeto de la estrategia, nos vamos acercando a una región conceptual donde está involucrada una gran cantidad de elementos consecuentes. Seguramente se puede imaginar el complejo esfuerzo organizacional que implica llevar a cabo el buen desarrollo de cualquiera de las facetas implícitas en el estudio estratégico. (Arellano, 2004: 38)

Conforme a lo que dice Arellano (2004), se puede apuntalar lo siguiente:

- La estrategia es un elemento de alta reflexión, ya que con ella se está jugando el destino de acciones trascendentales
- El manejo de los recursos es un estudio y no el fin de la estrategia
- Es trascendental diferenciar entre estrategia, logística y táctica
- Las personas encargadas de llevar a cabo la estrategia requieren una motivación especial, de su involucramiento con los fines estratégicos diseñados
- El manejo de la información es fundamental y requiere la utilización de técnicas complejas con clara tendencia hacia la predicción del futuro

En principio, la estrategia que utilicen posteriormente las organizaciones retomará mucho de la estrategia militar. De alguna manera las organizaciones ven en las normas y procedimientos devenidos de la ciencia militar el eje sustancial de una nueva visión: la ciencia administrativa. En adelante será la administración la que le otorgue, a través de la planeación, un estatus académico y práctico al problema

estratégico. Sin embargo, poco a poco la estrategia se irá separando de las distintas especificidades que la acogen en el campo de lo administrativo, pues la estrategia es una forma de pensamiento distinta de lo administrativo. El pensamiento estratégico y el administrativo son complementarios: lo estratégico requiere la eficiencia del actuar administrativo y éste requiere, asimismo, la direccionalidad del estratégico. Son pensamientos diferentes. (Arellano, 2004: 38-39)

El enfoque de la planeación estratégica

Este enfoque parte del concepto de competencia. La sobrevivencia y el crecimiento dependerán, en forma sustancial, que se compita. Desde Darwin y Wallace, el concepto de selección natural ha dado pie para que se piense que la competencia y la lucha selvática por la vida son esenciales para que cualquier organismo, especie o sociedad, se desenvuelva. (Arellano, 2004:39)

Bajo estas premisas, sólo el mejor preparado y el más fuerte tendrán posibilidades de sobrevivir. La asimilación del problema de la guerra, como el de la competencia entre empresas en un mercado, es una de las metáforas más socorridas. La confrontación de la vida natural con la lógica social de las organizaciones se convierte en el principio iniciador de toda esta corriente, que obtiene múltiples insumos de la teoría organizacional y crea, a este respecto, toda una rama de pensamiento: la ecología poblacional y la ecología humana. (Arellano, 2004:39)

Esta conceptualización llegó en momentos muy especiales para la teoría de los negocios. Hablamos de la etapa del Siglo XX donde se inicia la crisis del modelo de desarrollo mundial de posguerra. Los patrones de crecimiento se hacen más complejos; los gustos de los consumidores cambian rápidamente; el gobierno presiona para bajar los precios e incrementar, a su vez, exige nuevos tratos y mayor equilibrio en la actividad de las empresas. (Arellano, 2004:39)

En fin, el contexto se complica y es realmente incierto; ya no digamos su comportamiento, sino incluso las posibilidades de sobrevivencia. Las

organizaciones deberán crear formas lógicas para reducir la incertidumbre. La manera en que gran parte de la ciencia administrativa trata con ésta se basa en la predicción del futuro y, tal vez, en la medida en que esto se logre, en su control y direccionamiento. La administración tiene un proceso propio para atender estos propósitos: la planeación. Habría que planear no sólo la actividad cotidiana, sino incluso el futuro movimiento de contexto. (Arellano,2004:41)

El inicio de la planeación estratégica se encuentra en tres trabajos de autores clásicos modernos de los años sesenta: Chandler, Ansoff y Andrews. Chandler (1962) establece la distinción entre estrategia y estructura: la estrategia puede ser definida como la determinación de metas y objetivos a largo plazo de una empresa, la adopción de cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo esas metas. La concepción de la organización para administrar estas actividades y recursos define la estructura. (Arellano,2004:41)

Andrews (1965) destacó que los cambios en el medio ambiente dan lugar a oportunidades y amenazas y tomar ventaja de las oportunidades. Estas evaluaciones fueron la base para la formulación estratégica, un proceso analíticamente (si no prácticamente) distinto de la implantación estratégica (Rumelt, 1994). El análisis de Ansoff (1965) en torno al concepto de la estrategia se reflejó en un mayor enfoque en el proceso de la estrategia. (Arellano,2004:41)

A mediados de los sesenta fue fundada la Boston Consulting Group, que junto con los trabajos de Chandler, Ansoff y Andrews crearon una nueva visión de la administración en esa década. (Arellano,2004:40)

Se comenzó con el análisis de algunas variables que podrían considerarse trascendentes para prevenir el futuro económico de la organización. Así nacieron las matrices estratégicas. Se cruzaban distintos conceptos, como crecimiento y participación en el sector, y en un nivel más amplio de complejidad se construían escenarios. (Arellano,2004:41)

La planeación estratégica es el proceso que sirve para formular y ejecutar las estrategias de la organización con la finalidad de insertarla, según su misión, en el contexto en el que se encuentra. Para Drucker “la planeación estratégica es el proceso continuo, basado en el conocimiento más amplio posible del futuro considerado, que se emplea para tomar decisiones en el presente, las cuales implican riesgos futuros debido a los resultados esperados; es organizar las actividades necesarias para poner en práctica las decisiones y para medir, con una reevaluación sistemática, los resultados obtenidos frente a las expectativas que se hayan generado. (Drucker, 1984:133-136)

La planeación tiene tres niveles: el estratégico, el táctico y el operativo.

a) Planeación estratégica: es la más amplia y abarca a la organización entera. Sus características son:

- Horizonte de tiempo: proyección a largo plazo, incluyendo consecuencias y efectos que duran varios años.
- Alcance: comprende la organización como un todo, todos sus recursos y áreas de actividad, y se preocupa por alcanzar los objetivos del nivel organizacional.
- Contenido: genérico, sintético y comprensivo.
- Definición: está en manos de la alta gerencia de la organización (en el nivel institucional) y corresponde al plan mayor, al que se subordinan los demás planes.

b) Planeación táctica: es la que abarca a cada departamento o área de la organización. Sus características son:

- Horizonte de tiempo: proyección a mediano plazo, por lo general es anual.
- Alcance: abarca a cada departamento, con sus recursos específico, y se preocupa por alcanzar los objetivos de este.
- Contenido: es menos genérico y más detallado que el de la planeación estratégica.
- Definición: está en manos del nivel intermedio correspondiente a cada departamento de la organización.

- c) Planeación operativa: es la que abarca cada tarea o acción específica. Sus principales características son:
- Horizonte de tiempo: proyección a corto plazo, es inmediata.
 - Alcance: abarca cada tarea o actividad de forma aislada y se preocupa por alcanzar metas específicas.
 - Contenido: detallado, específico y analítico.
 - Definición: está en manos del nivel operativo y se concentra en cada tarea o actividad.

La planeación estratégica se refiere a los objetivos de la organización que afectan su viabilidad y evolución. No obstante, si se aplica de forma aislada resultará insuficiente, pues no se trata tan sólo de cubrir las acciones más inmediatas y operativas. En el proceso de la planeación estratégica es preciso formular de forma integrada y articulada todos los planes tácticos y operativos.

Enfoque de la Administración estratégica

Este enfoque parte de la idea de que la estrategia debe preocuparse sobre todo por los contextos políticos y sociales, aparte de reconocer que las personas dentro de la organización son fundamentales para el éxito y que la implantación de la decisión es fundamental. (Arellano, 2004: 45)

Se inicia con los estudios de Lorange relativos a los problemas de comunicación interna de la organización para el logro de la planeación estratégica. Poco después, Mazzollini y Pettigrew demuestran que no es una cuestión siempre de comunicación entre áreas, pues los individuos tienen objetivos particulares y de coalición dentro de una organización, con lo que la estrategia implica también una lucha interna por alcanzar el poder. (Arellano, 2004: 46)

Se derivó entonces una visión de la planeación estratégica que no sólo se tomaría en cuenta a los miembros organizativos, sino incluso a todo aquel que afectara o fuera afectado por la estrategia de la organización. En inglés a estos personajes se les denominaba *stakeholders* (que podría traducirse como apostadores/agentes

de influencia). De esta forma, debía buscarse el compromiso de la organización para responder a las necesidades de los *stakeholders*, con el fin de cumplir con la estrategia. Por lo menos, con este enfoque quedaba claro el objetivo de la administración estratégica: satisfacer a los *stakeholders*. (Arellano, 2004: 46)

La administración estratégica constaría básicamente de dos etapas:

- La formulación y la implantación. La primera va desde la determinación, la misión y el diagnóstico hasta la determinación de la estrategia en sí; y
- La segunda, desde la activación de la estrategia hasta la motivación para la acción y control. (Arellano, 2004: 46)

El diagnóstico en la administración estratégica no se hace para predecir, sino para definir o construir las variables o los problemas más importantes sobre los que hay que actuar.

Se puede sintetizar los enfoques de la planeación y de la administración estratégica con las premisas básicas que establece la escuela de la planeación según Mintzberg (1994):

- Las estrategias resultan de un proceso de planeación formal controlado, conciso, descompuesto en distintos pasos, cada uno controlado y soportado por técnicas.
La responsabilidad del proceso completo al inicio recae en el nivel superior; y la responsabilidad para su ejecución recae en el equipo de planeación.
- Las estrategias surgen de este proceso, aquí que entonces pueden ser implantadas a través de una detallada atención a objetivos, presupuestos, programas y planes operativos en varios niveles.

Posteriormente, en su análisis, el autor establece:

Por un lado, un juego de números articulados para la motivación y el control, pero no para la formulación estratégica. Por otro lado, es presupuesto, como una técnica para controlar el gasto a través de toma de decisiones, pero no estratégicas. Y entre un proceso que parece ser de decisiones estratégicas, pero más en el nombre que en el contexto [...] la caja negra de la creación estratégica

nunca fue abierta, ni sus enlaces con las otras jerarquías fueron especificadas. (Mintzberg, 1994)

Con este enfoque la estrategia reencuentra su complejidad integral, pero lo hace a un costo muy alto: perderse en el mundo administrativo de la organización. Poster y Streib (1999) proponen un modelo de administración estratégica en el cual se establece que una agencia pública administrada estratégicamente es aquella en la que el presupuesto, administrativo por resultados, desarrollo de recursos humanos y otros procesos administrativos son guiados por una agenda estratégica que ha sido desarrollada con y para los *stakeholders* clave, y comunicada ampliamente dentro y entre los componentes externos de la organización. En efecto, la administración estratégica comenzará a sentirse obligada a ver la organización como un todo racional, inclinándose a realizar modelos de la organización como un todo.

Así, la especificidad de la estrategia se pierde en esta etapa, siendo característico el uso abusivo de la categoría “estrategia”. Como una moda, todos hablan de la estrategia con referencia a cualquier tema, sin poder definirla claramente y casi siempre como recurso retórico. En las discusiones el pensamiento administrativo se “traga” al estratégico, la función y el procedimiento, así como la estructuración de decisiones generalmente elimina la visión directiva de la estrategia. Con ello no hace sino eliminar, por tanto, la visualización del otro, un sujeto con estrategias móviles. (Arellano, 2004: 48)

El enfoque de la gestión estratégica

En los últimos años han surgido estudios acerca del problema estratégico que no sólo se refieren a la adaptación al contexto, como variable básica de estudio, ni tampoco pierden de vista la compleja dinámica de la realidad, sino que pretenden construir una vía teórica alternativa que conciba a la estrategia como un elemento de incidencia en el contexto especialmente en lo referente a la compleja construcción de espacios para la realización de los proyectos de los grupos sociales, que así buscan hacer realidad sus perspectiva del mundo. (Arellano, 2004: 50)

La lógica intervencionista de la estrategia nacerá dentro de la esfera gubernamental, por ser ésta, por excelencia, interventora en la sociedad. Para el ámbito empresarial es claro que en América Latina este concepto nace en el ámbito específico de las Organizaciones Gubernamentales (OG).

Algunos elementos que caracterizan a este enfoque son en principio:

- El estudio de las OG, en tanto organizaciones complejas requiere la consideración de su contenido específico y de su contexto general, ambos ambientes caracterizados por su proclividad a la turbulencia.
- El diagnóstico estratégico conforma lo anterior, sumado al análisis estructural y de funcionamiento de la organización.
- El diseño estratégico incluye el diseño de los estados futuros deseados de un sistema, además del diseño de las intervenciones, en el contexto y dentro de la organización, necesarios para lograr esos estados futuros.
- Las intervenciones voluntarias implementan la estrategia en un nivel de integración global entre contexto y organización.
- El concepto evolucionado de gestión estratégica plantea una transformación en la postura estratégica. (Barenstein, 1982)

La estrategia trata con grupos humanos que tienen diferentes proyectos de realidad y que deberán ser integrados: “vencer la estrategia del otro”, decía Sun-Tzu, en nuevos juegos y estructuras de comportamiento, para alcanzar los objetivos.

La estrategia no es exactamente una adaptación al contexto que se construye, y sobre el que se incide según una determinada visión de la realidad del (proyecto) y de acuerdo con la aceptación de la construcción múltiple de las realidades posibles.

Cómo se ha visto hasta este momento la evolución de la escuela estratégica es muy importante, la cual retoma los elementos de la milicia, pero después en los años sesenta se van afinando las aportaciones de los estudiosos y por ello



podemos hablar de estrategia y ayuda a la toma de decisiones, siempre y cuando la toma de éstas tenga la finalidad de construir una mejora. La estrategia es un instrumento básico que debe ser utilizado no sólo en el sector privado, por el contrario, una utilización adecuada puede darle bastantes beneficios al sector público.

Tabla 5. Dimensionalidad estratégica

Hacia una triple dimensionalidad estratégica		
Pensar <i>Sentido y símbolo</i> <i>De la guerra...</i>	Razonar <i>Definición y significado</i> <i>Ante la situación...</i>	Actuar <i>Noción</i> <i>Como gobierno...</i>
Vector de conjunción Desde el <i>deber (ser)</i> y el <i>querer (ser)</i> como modalidad virtualizarte: "voluntad de vencer"	Vector performacional (ser actuante) Desde el <i>poder (hacer)</i> , versión del sujeto <i>realizante</i> , búsqueda de "libertad" de acción en un diagrama de incertidumbres.	Vector de disyunción Desde el <i>poder (ser)</i> y el <i>saber (ser)</i> como modalidad actualizante: las capacidades de acción y de gestión.
En lo militar	En la política En la economía: la teoría de juegos	En la administración
Voluntades	Libertades	Deseos
El pensamiento estratégico expresado en eventos de concreción y juegos estratégicos, así como en actos de afirmación de la vida.		
Una estrategia como forma de acción constituye una combinación múltiple de: Una esfera conceptual, un ámbito de actividad (dominio), una interacción, un espacio o extensión, unas condiciones, un tiempo, una existencia y un entorno. (Rodríguez, 2006)		

Fuente: Rematado de Ramírez, 2016:115.

2.3 Pensamiento estratégico

¿Qué piensan cuando calculan y maniobran los estrategas? ¿Qué elementos se deben desarrollar cuando queremos entrenar, ilustrar o educar a los futuros tomadores de decisiones? ¿Tenemos necesidad de estrategia? ¿Necesidad de pensar y actuar? Aproximar una respuesta a estas preguntas impone una reflexión respecto de los componentes del pensamiento que supondríamos estratégico. (Ramírez, 2016:13)

Es de considerar que el acto y efecto de pensar ocurra como laboriosidad de las operaciones mentales, como una de las funciones del intelecto. Ellas nos llevan a asignar de manera diversa a la cuestión de pensar pues muchas son las posibilidades de definirlo, pero orientados siempre a las actividades mentales o espirituales, por cercanas al entendimiento o razón (pues requieren ser

procesadas y expresadas mediante discursos o intuiciones), pero diferentes y alejadas de los sentidos y la voluntad (Abbagnano, 2004)

El pensamiento estratégico es un proceso mental que tiene como objetivo buscar la capacidad de anticiparse a los acontecimientos y definir a dónde se quiere llegar de acuerdo con los objetivos organizacionales debidamente establecidos. Se dirige desde las acciones hasta el concepto que se establecen en una organización; de esta manera, se marca la dirección y el rumbo a fin de llegar a plasmar la visión de aquella. (Choque, 2015:30)

Es por ello que la estrategia es muy importante y si se estudia el municipio con los lentes estratégicos como se planteó de inicio, se pueden analizar los capacidades organizacionales que tienen a los municipios en el retraso y si se examinan a fondo los diagnósticos realizados a los diversos gobiernos municipales es claro observar las diversas problemáticas con las que cuentan, que con el aprovechamiento de la estrategia como herramienta de mejora de capacidades organizacionales, permite identificar las fortalezas y oportunidades que se le presentan al municipio y que el presidente municipal, en su papel de buen líder y rector del cambio para mejorar, deberá actuar con eficacia para obtener mayor beneficio en el desarrollo de la población que habita en los municipios.

De Geus, destaca que el propósito del pensamiento estratégico no es tan sólo elaborar planes, sino cambiar los modelos mentales de quienes toman decisiones. Según él, el proceso de planeación estratégica facilita el ejercicio del pensamiento estratégico y también tiene la facultad de armonizar la visión del mundo de sus participantes. (Chiavenato, 2011: 15)

El pensamiento estratégico se puede definir básicamente de dos formas. Primero, refiriéndose a éste como una disciplina dentro del estudio de las ciencias militares, que busca analizar el desarrollo, evolución y aplicación de preceptos teóricos y doctrinarios del arte y ciencia de la conducción militar a través de la historia, basándose en la revisión documental de los más relevantes tratadistas e historiadores, permitiendo con ello mejorar la comprensión de los fenómenos asociados a la conducción militar. Segundo, desde una perspectiva aplicada, como la habilidad del conductor militar para analizar los problemas holísticamente, siendo capaz de abstraerse de los detalles para concentrarse en los aspectos esenciales del problema en la búsqueda de una solución que implique cambios

significativos a las condiciones actuales y con un efecto a largo plazo. (Ramírez, 2016:16)

En este sentido, la operación de este pensar estratégico permite hilvanar “pequeñas” decisiones como garantía de que se mantendrá el espíritu y la alineación estratégica, en un espacio de interacción del sujeto individual inmerso en la colectividad a la que pertenece, encontrando justamente en esta interacción los presupuestos básicos para la acción, pues precisamente la colectividad reviste el carácter de espacio adecuado para la toma de decisiones. (Ramírez, 2017:17)

Tabla 6. Lo distintivo del enfoque estratégico

Lo distintivo del enfoque estratégico
<ul style="list-style-type: none"> • Establece una visión hacia el futuro y hacia las acciones requeridas para construirlo: no se trata de sobrellevar las circunstancias sino de identificar las variables clave del éxito y desarrollar las iniciativas necesarias para incidir sobre ellas. • Permite comprender un entorno inestable, conflictivo y adverso, así como de la limitada capacidad de control sobre las variables cruciales del entorno. • Establece un posicionamiento, es decir, voluntad de superioridad, liderazgo, excelencia, de sobreponerse a las adversidades de manera sostenible y así responder, de manera diferente o mejor que el resto a las expectativas de los ciudadanos/beneficiarios/usuarios/clientes. • Contribuye al entendimiento no lineal de la realidad, donde priva la regla de los efectos imprevistos y en que las tendencias del pasado no necesariamente son útiles para conocer el futuro (discontinuidad con el pasado). • Concientiza las interdependencias entre organización y elementos de su entorno. • Permite conocer la perspectiva racionalista (cadena medios-fines), pero que rechaza la visión lineal de la planeación tradicional (“ilusión de control”). • Ofrece una visión integral de la organización y no compartimentalizada en sus componentes funcionales o unidades administrativas.

Fuente: retomado de Velasco con base en Aguilar (2006), Arellano (2004) y Koteen (1997)

Así pues, el enfoque estratégico se refiere al conocimiento de la forma en que la organización se relaciona con su entorno, es decir, su actitud frente a las tendencias, hechos y actores que tienen influencia sobre su desempeño.

El sector público debe partir del resultado del diagnóstico de las problemáticas que tiene y a su vez de la evaluación interna, es importante sepa donde está ahora y dónde desea estar en un futuro y así poder comprometerse a solucionar su situación. Es importante que el sector público de respuesta a ciertos interrogantes, y así la institución pueda proyectar de mejor forma la visión a futuro, declare su misión y logre establecer los ejes estratégicos.

¿Cuáles serían las implicaciones del sector público para el enfoque estratégico?

- Dificultad para definir estrategias de largo plazo debido a los ciclos electorales.
- El posicionamiento se define en menor medida a partir de los servicios y más en relación con los impactos generados por la acción pública.
- Posicionamiento definido en buena medida por la capacidad de obtener consenso alrededor de la Misión y Visión institucionales, nuevas autorizaciones o permisos para actuar y atraer recursos.
- Necesidad de aprovechar “capacidades distintivas” de varios actores mediante formas de asociación público-privadas-sociales. (Velasco, 2012:29)

Esta es una problemática con la que han tenido que lidiar los gobiernos municipales, como se comentó en el primer capítulo, ya que la gestión hasta hace unos años era únicamente cada tres años, actualmente con la modificación del 115 constitucional se dibuja un panorama distinto y esto es la opción de reelección, aunque no en todos los casos se da, algunas veces la ciudadanía decide no elegir nuevamente al líder del ayuntamiento y da su voto de confianza a alguien más.

2.4 Visión y estrategia: dos conceptos inseparables

Los conceptos de visión y estrategia se usan frecuentemente en el ámbito de gobiernos municipales, pocos ejecutivos del ayuntamiento comprenden la relación entre ellos. Intentemos dilucidar estos dos conceptos distintos pero complementarios. Desde nuestro punto de vista, visión es la elaboración de una “imagen mental” de cómo se “debería ver” algo en el futuro. Es la “pintura” que realiza la dirección, de un “perfil. Que la organización debería llegar a tener con el tiempo. Desde nuestro punto de vista, estrategia es una descripción verbal del “concepto de negocios” que realizara la empresa para llevar a cabo esa “pintura” o “visión” de sí misma en el futuro. (Robert, 2006:45)

El poder de la visión

Una visión tiene varios propósitos en una organización. El primero y principal captura los “propósitos a futuro” de la organización. En otras palabras, pinta una “imagen” de lo que la compañía tiene la intención de ser, no de lo que es hoy. Una visión debería soportar la prueba del tiempo y perpetuar la estructura de la empresa a largo plazo. Una visión puede servir para varios propósitos:

- Una visión vincula. Las compañías se encuentran pobladas de personas con diversas habilidades, lenguajes, culturas, personalidades, y educación. Una visión puede darle a la gente una causa común y dirigir sus energías hacia un objetivo unificado.
- Una visión inspira. Aunque todas las corporaciones miden sus progresos con el tiempo con números (crecimiento, utilidades o ambos), los números generalmente no inspiran a la gente ordinaria a hacer cosas extraordinarias. Pero una visión y estrategia más “nobles” pueden inspirar más allá de las expectativas de cualquiera.
- Una visión es un ancla. Cuando los tiempos son difíciles, una visión proporciona a la organización una “ancla” que estabilizará el barco y mantendrá a todos unidos, hasta que pase la tormenta.
- Una visión es una potente herramienta competitiva. Tener una idea clara de lo que se quiere ser cuando uno crezca, le proporciona a la organización una enorme ventaja competitiva sobre aquellos que, dicen “no tengo ni idea”. (Robert, 2006:46)

Atributos necesarios para una visión exitosa

La visión que movilizará a grandes poblaciones de gente que podrían no tener otro vínculo con una organización más que el hecho de que es su trabajo y fuente de ingresos debe contener ciertos atributos para hacer que la gente ordinaria haga cosas extraordinarias. (Robert, 2006:46)

- Una visión debe ser clara. La visión no puede ser ambigua. La mayoría de las personas en una organización no quieren ser líderes, simplemente quieren ser buenos seguidores. Como tal, lo que quieren saber de sus líderes es: “¿Hacia dónde me quieres llevar, de manera tal que yo pueda decidir si quiero seguirte hasta allí?”. Como resultado, el líder debe diseñar una visión clara que puede ser rápida y claramente comprendida por todos los empleados. (Robert, 2006:47)
- Una visión debe ser persuasiva. El objetivo de convertirse en una compañía de mil millones de dólares no motivará a la gente ordinaria hacer cosas extraordinarias. Los números normalmente no son lo suficientemente persuasivos como para movilizar grandes cantidades de gente a querer lograr cosas más allá de sus habilidades. Para motivar a la gente a obtener logros por encima de su capacidad, la visión debe “persuadir” a esa gente a hacerlo voluntariamente. (Robert, 2006:47)
- Una visión debe ser distintiva. No mucha gente quiere trabajar para un imitador, en donde cada operación realizada por la compañía se fundamenta estrictamente en el precio. No es un mundo divertido. Las mejores compañías tienen una visión distintiva, que no busca imitar a la competencia sino apartarse de ésta. (Robert, 2006:47)
- Una visión debe ser coherente. La visión que está constantemente ajustándose, no va a impresionar a nadie, especialmente a sus propias tropas. Las visiones que siempre están cambiando, reflejan falta de pensamiento hacia adelante y se convertirán en el blanco de las bromas corporativas: la proverbial “visión de la semana”. (Robert, 2006:47)

El profesor Joel Barker en su video “La visión del CEO: la piedra angular de la estrategia”, plantea elementos importantes que se puntualizan enseguida:

- Muchos CEO tienen una “visión” en la cabeza sobre cómo se “debería ver” su compañía en el futuro. Frecuentemente, ese “se vería” es diferente a cómo se ve su organización hoy en día.

- Es importante pensar en el futuro, es allí donde se va a pasar el resto de la vida. Algunas personas sueñan con el futuro, pero no hacen nada al respecto y los sueños parecen inalcanzables, es un error pensar de esa forma acerca del futuro.
- Es muy importante contar con una visión positiva para el futuro, o mejor dicho es esencial para naciones, organizaciones, gobiernos, individuos, esto con la finalidad de dejar huella en lo que se hace.
- Para mucha gente desde ejecutivos a trabajadores los problemas del presente resultaban tan abrumadores que parecía no tener sentido pensar en el futuro.
- Una actitud positiva frente al futuro es sin lugar a duda el arma más poderosa que poseemos para lograr cambios.

En las aportaciones que da sobre la visión apuntala varios elementos importantes para que se dé la misma:

Primero, una visión debe ser formulada por líderes. No son formuladas por las masas. Ahora, los buenos líderes hablan y escuchan a su pueblo. No sólo escuchan, sino que a la vez exploran el mundo. Pero es la responsabilidad del líder y no de los seguidores, el de incorporar diversos elementos y elaborar una visión de futuro coherente y convincente.

Segundo, la visión de futuro formulada por los líderes debe ser compartida con su equipo y éste debe estar de acuerdo en darle apoyo. Si usted logra ese apoyo, habrá creado una comunidad con una visión de futuro. Para las organizaciones, el compartir una visión de futuro genera un sentido de dirección a tomar el proceso de toma de decisiones mejora de manera significativa ya que cada decisión será evaluada a partir de dicho objetivo. Una comunidad con una visión de futuro deberá actuar en forma conjunta para que ésta se convierta en una realidad.

Tercero, para que una visión de futuro sea exitosa debe ser amplia y detallada. Las generalidades no bastan. Queremos ser los mejores, queremos tener nivel

internacional, queremos estar a la vanguardia. Son lindas palabras, pero no una visión de futuro. Para tener una visión de futuro debemos saber **qué, cómo, cuándo y por qué** de manera precisa como para que cada miembro de la comunidad encuentre su lugar trascendental en esa visión de futuro. Cada uno debe saber cómo podrá contribuir y participar.

Cuarto, la visión de futuro debe ser positiva y alentadora. Una visión de futuro debe tener alcance, debe desafiar a todos y cada uno de nosotros a crecer y superarnos más allá de nosotros mismos. Una visión de futuro debe justificar el esfuerzo. Cuando creamos una visión es mejor pecar de grandioso que quedarse demasiado corto.

Los valores determinan la rectitud de sus objetivos. Sin valores podemos generar una visión inmoral y poco ética. Los valores nos protegen contra esos errores. Pero, aunque son esenciales para lograr nuestros objetivos los valores no señalan el camino. Sólo una visión de futuro puede hacerlo. **Una visión de futuro debe determinar tu destino.**

Liderazgo, apoyo y comunidad, amplitud y detalle, positivo y alentador. Cuando combinamos estos elementos tenemos una comunidad **con visión de futuro**. Y una vez establecida esta comunidad con visión de futuro el **poder está en tus manos**.

Recuerda: una visión de futuro sin acción es simplemente un sueño. Una acción sin visión de futuro carece de sentido. Una visión de futuro puesta en práctica puede cambiar el mundo.

Estos elementos se pueden analizar en todas las organizaciones público-privadas-sociales en las que se pretenda hacer uso de la visión estratégica, es importante que el líder conozca la situación actual y hacia donde se quiere posicionar o llegar en un futuro. Si esto se lleva al día a día municipal se debe diagnosticar el municipio del que se trate, esto se hace en el Plan Municipal de Desarrollo y menciona un panorama general de la situación que se vive en éste, es importante

que el líder en este caso el Presidente Municipal tenga en mente estos elementos y así tomar los ejes que le ayuden a tener mejoras para la ciudadanía, también es indispensable escuchar a la población del municipio, seguido de esto se debe contar con un grupo de trabajo estratégico con el cual se presenten las líneas estratégicas que se llevarán a cabo para que el municipio o gobierno funcione de mejor forma y por lo tanto se dé mejor desarrollo y todos salgan beneficiados con las decisiones y ejes que se implementen.

En seguida se muestra un esquema de la Visión estratégica aterrizado a contar con un buen gobierno y los elementos que debe tener:

Ilustración 4. Elementos de la Visión Estratégica



Fuente: Elaboración Propia

Para que la Visión Estratégica sea eficaz y eficiente y por lo tanto resulte un mejor gobierno se deben considerar ciertos elementos:

- Propósito

Que es lo que pretende hacer el gobierno municipal, deberá determinar los objetivos y metas de su organización, así como las estrategias que van a poner en marcha para cumplir su propósito. Debemos recordar que los municipios deben dar cumplimiento a necesidades básicas que marca la legislación y que los ciudadanos están en su derecho de exigirle al presidente municipal.

- Aparato Administrativo

El aparato administrativo se conforma por presidente municipal y equipo de trabajo, deben contar con competencias organizacionales clave y para erradicar los elementos negativos del municipio como son la corrupción, la poca transparencia en los procesos, el poco formalismo del Servicio Profesional de Carrera; lo que se pretende con esto es que fortalecer el aparato administrativo con competencias más robustas y efectivas para llevar a cabo las mejoras que necesita el gobierno municipal en beneficio su población.

- Objetivos

Los objetivos son muy importantes ya que son aquellas puntualizaciones que el gobierno municipal se compromete a cumplir para la población de los municipios. Se entiende como aquellas definiciones que detallan los diferentes aspectos para lograr o cumplir los objetivos estratégicos generales planteados por el presidente municipal y su equipo de trabajo. Lograr los objetivos estratégicos es comprender que se dan los resultados deseados ante un cambio concreto y medible que se debe alcanzar en un tiempo, espacio y población determinada para el beneficio de la entidad.

2.5 Estrategia en los gobiernos municipales

El análisis estratégico en las organizaciones como lo menciona David Arellano (2014), se puede definir en tres puntos básicos, estos son:

- La estrategia no es predicción, sino comprensión de la estrategia del “otro”. Se trata de establecer la direccionalidad más apropiada respecto de un contexto.
- La estrategia no trata con mundos racionales, globales y lineales, sino que ve el contexto como una serie de actores, con intereses, contradicciones y alternativas, y de sistemas móviles y cambiantes, donde el poder y el conflicto son los ingredientes principales. Los actores y sus “agencias” no

pueden controlar a otros actores, pero sí dirigirlos, cooptarlos, vincularse en relaciones de fuerza y negociación, etcétera.

- La estrategia, entonces, es una forma de pensamiento, una forma de observar y percibir, la estrategia es una perspectiva que forma parte de los esquemas racionalistas, está en el hecho de que va en contra de las últimas consecuencias de los supuestos básicos del modelo racional típico “homogeneidad, estandarización y predicción-control”.

Es importante apuntalar un concepto que define Moore dando tres características fundamentales de la estrategia pública, que considera el autor son tres pruebas que debe pasar la estrategia para probar su probabilidad de éxito.

“La estrategia debe ser *valiosa en su contenido (substantively valuable)*, en el sentido de que la organización produce cosas de valor a superiores, clientes y beneficiarios a bajo costo en términos de dinero y de autoridad. La estrategia debe ser legítima y *políticamente sustentable (legitimate and politically sustainable)*, es decir, capaz de captar de manera continua autoridad y dinero del entorno político y del gobierno al que debe rendir cuentas. La estrategia debe ser *realizable operativa y administrativamente (operationally and administratively feasible)*, en el sentido de que las actividades autorizadas y valiosas pueden ser llevadas a cabo por la organización existente con el apoyo de otros actores que puede ser motivados a contribuir al logro del objetivo de la organización. Estos tres *test* son relevantes porque identifican las condiciones necesarias para la producción de valor en el sector público”. (Moore, 1998)

Difícilmente puede uno imaginar que el comportamiento de los políticos o de los gobiernos no sea estratégico. La idea del político estratega se debe, a la naturaleza intencional de su acción, orientada al logro de sus fines y a la producción de resultados favorables para sus organizaciones, seguidores y comunidades, pero sobre todo al hecho de que la realización de sus objetivos es un resultado que no depende sólo de sus recursos, destrezas y voluntad política sino que es condicionada por los propósitos y acciones de los diversos actores de su comunidad política y particularmente por los de sus competidores y rivales que con razones o prejuicios se oponen discursiva y prácticamente a sus objetivos y rutas de acción y que pueden además invertir los recursos necesarios para bloquear los avances logrados o revertirlos, invocando razones de interés público u otros valores políticos. (Aguilar, 2006: 237)

Los gobiernos al ser estratégicos son capaces de escoger adecuadamente sus “batallas” y asignar recursos hacia las prioridades que aportan mayor valor a la sociedad en términos de resolución de problemas persistentes, satisfacción de necesidades básicas y generación de oportunidades de desarrollo y bienestar.

Sin embargo, pasar del discurso a la práctica no resulta sencillo, ya que una gestión pública verdaderamente estratégica se enfrenta con obstáculos de considerable dimensión, entre los que están: las rutinas internas de la burocracia que suelen prestar más atención a los problemas y requerimientos del día a día y no al logro de los futuros sociales deseados; la falta de claridad sobre los mandatos institucionales que generan políticas contradictorias; la inercia programática que mantiene en operación normas y actividades cuya utilidad se ha agotado tiempo atrás; la desconfianza y el temor frente a los riesgos que implica la incorporación de puntos de vista de actores externos a la organización; la falta de presupuestos para la realizar diagnósticos estratégicos sobre las tendencias de la época (económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológico, ecológicos, normativos) que pueden facilitar o impedir el cumplimiento de los objetivos públicos; el uso patrimonial y clientelar de la administración que privilegia las ganancias políticas de corto plazo; así como la falta de gerentes profesionales que cuenten entre sus habilidades aquellas relacionadas con el análisis del entorno y el diseño método de estrategias. (Velasco, 2012:17-18)

Es por ello importante sensibilizar a los funcionarios públicos sobre la necesidad de adoptar una visión estratégica en la administración pública, esto debido a los enormes retos y cambios que se están viviendo en nuestro país. Es imprescindible que la persona al frente en algún cargo de elección popular como es el Presidente Municipal adopte un rol de estrategia con su equipo de trabajo y con ello mostrar disposición para informarse del contexto tanto interno como externo para una toma mejores de decisiones.

Los gobernantes comienzan a admitir que existen factores limitaciones externos de su acción y que es imprescindible sintonizarse con la dinámica del mundo

exterior, oír su voz y registrar su fuerza, por lo que el gobierno aprende la conveniencia de la interactividad y buscar cortar sus intervenciones a la medida de las cambiantes situaciones sociales y políticas, anticipándolas o manejándolas. (Aguilar, 2006: 241)

Así, el enfoque que aborda de forma más operativa esta visión holística de la realidad es el enfoque estratégico, el cuál ve materializado en una construcción conceptual a la que se denomina pensamiento estratégico. El término pensamiento en el ámbito público plantea la necesidad de abrir procesos de reflexión y análisis sobre la naturaleza de las acciones y de incluir en la agenda las orientaciones a largo plazo. El término estratégico aporta al concepto la relación con el entorno. (Velasco, 2010: 102)

Para que una organización alcance el cumplimiento de su función social tiene que otorgar importancia al planteamiento de su acción sustantiva, puesto que éste determinará los procesos y herramientas que utilice para conseguir el objetivo (misión). El planteamiento estratégico es una manera de integrar la filosofía u orientación de las actuaciones con los métodos que se pueden emplear para llevarlas a cabo. Es una forma de integración de lo “político” y lo “técnico”.

El planteamiento estratégico promueve un proceso de reflexión y análisis sobre la misión de las organizaciones, y sólo una vez realizado, sobre los procesos, acciones y métodos. Lo sustantivo para la acción pública es pensar en términos de futuro y plantearla función y el valor social; es decir, requiere poner un horizonte y definir a dónde se quiere llegar; concretamente es construir un “proyecto de vida”. El planteamiento estratégico es el proceso mediante el cual una organización define su futuro altamente deseado y los procedimientos necesarios para alcanzarlo. Esta construcción desde el presente trasciende a la “planificación tradicional a largo plazo”, el énfasis se pone en la construcción del futuro que se quiere alcanzar. (Velasco, 2010: 103)

La mejor forma de anticiparse al futuro, es definirlo; la visión estratégica dota a la acción pública de sentido y le facilita el descubrimiento de los distintos caminos a seguir para alcanzarlo. (Velasco, 2010: 104)

Enseguida se mencionan estrategias que una organización pública pueden seguir en su relación con el entorno ambiental:

Anticipativa: se crea un futuro para la organización y de él se parte en las acciones y decisiones a emprender en el presente. La estrategia anticipativa es la que otorga a las organizaciones la mayor capacidad de influencia sobre el entorno, puesto que no pretende únicamente conocerlo, sino hacer que evolucione a su favor.

Adaptativa: los cambios los marca el entorno, pero la organización intenta crear vínculos con él para ir evolucionando al unísono. Se busca una relación de equilibrio entre el entorno, por medio de la relación con los actores que operan en él y la organización. No es una estrategia totalmente reactiva, pero se destaca la organización, no el entorno.

Reactiva: la organización produce respuestas en función de los cambios ambientales. Se ubica la centralidad en la organización, intentando mantener su actual estatus sin definir nuevos papeles o revisarlos hasta el momento desempeñados. El entorno marca el ritmo.

Predictiva: es aquella en la que la organización con base en información, preferentemente estadística y probabilística establece los posibles cambios necesarios y decide respecto a la organización que se comanda, preferentemente para disminuir las amenazas del contexto.

La estrategia anticipativa es la que el planteamiento estratégico promueve como orientación, la estrategia reactiva a emplean organizaciones que, si bien han alcanzado la necesidad de relacionarse con el entorno, lo hacen desde una posición interna y “estática”, de respuesta a las presiones. Es en la adaptativa donde las organizaciones públicas se han empezado a situar. La denominada

modernización de las administraciones públicas sería un ejemplo de esta opción estratégica, en ella se observa un intento de determinar las necesidades organizativas en función de los requerimientos de la sociedad y de adaptarse a ellos mediante la aplicación de métodos de actuación de carácter más gerencial. (Velasco, 2010: 104)

Por otra parte, se deduce que en la medida en que se incremente la capacidad de anticipación de las organizaciones públicas a los cambios del entorno, éstas se arrojarán una dimensión nueva de “actor que influye” en la sucesión de hecho que afectan el comportamiento, definición, implantación e impactos de la acción pública. (Beltrán, 1986)

La filosofía de la anticipación impulsa a las organizaciones públicas como actores de un entorno “dinámico”, en el que puede influir, y en el que ya no pueden ser meras observadores y receptoras pasivas de los efectos cruzados de la acción de otros actores. La adopción del enfoque estratégico en el ámbito público refuerza el papel de las organizaciones públicas como “organizaciones influyentes” y persigue definir las estrategias que permitan una mejor y más rápida adaptación al entorno, pero sobre todo incrementan su anticipación a la materialización de los fenómenos que puedan afectarles. (Velasco, 2010:105)

El pensamiento estratégico se constituye en un instrumento clave por medio de la definición de la ventaja competitiva para las organizaciones. (Porter, 1985). El planteamiento estratégico permite la definición de ventaja competitiva para las organizaciones. Si no existe un entorno competitivo, de escasez y de cuestionamiento de lo público, no habría necesidad de estrategia. El enfoque estratégico se emplea para que la organización logre ventaja respecto a otros actores a un coste organizativo razonable (Bryson, 1988). El intento de alcanzar la ventaja comparativa o competitiva refuerza el papel de lo público, ya que la obliga a plantear su forma de abordar los problemas desde una perspectiva legitimadora. (Velasco, 2010:106)

El intento de definir o alcanzar la ventaja competitiva introduce algunos elementos de gran importancia en un entorno competitivo y de servicio al cliente:

- Permite identificar los factores de éxito de las políticas y de los programas que las componen, facilitando la decisión de la distribución, ya que permite la concentración de los recursos en aquellas áreas de actividad donde se ponen mayores oportunidades de desempeñar de forma efectiva la acción pública, en términos de satisfacción de las demandas, bien en términos de la relación recursos-objetivos (eficacia), bien de la relación recursos-impactos (eficiencia).

Asimismo, incluye para los públicos la noción de sinergia. Promueve el aprovechamiento de las experiencias y redes creadas por otros en aquellas áreas de actuación en que la administración no desempeña de una manera comparativamente superior a la actividad o no contribuye desde la propia organización al enriquecimiento de la función social.

- Facilita la revisión de los modos de actuación tanto en las organizaciones como en la arena política de la que se trate, ya que, si se produce un cambio de los modos de actuación de una de las organizaciones que operan en ella, por ejemplo, introduciendo principios de colaboración, cooptación o confrontación, se posibilita a los otros a varios sus planteamientos o actos, ya que se trata de entornos competitivos. (Thompson, 1990; Porter, 1985)

El deseo de mantener la ventaja competitiva obliga la búsqueda de nuevas líneas de acción, a la creación de nuevos servicios o al mejoramiento de los existentes. La competencia estimula la innovación. En definitiva, en lugar de rechazar la innovación, se emplea como recurso cualificado de una organización pública. Para ello, se introducen la ruptura del rechazo a la innovación puesto que es una herramienta que permitiría a las organizaciones públicas estar en la vanguardia de la lucha contra la incertidumbre, pero sobre todo incrementa su cualificación para reforzar su influencia en el entorno. (Goodstein, Nolan y Pfeiffer, 1993)

La administración pública de la década de los noventa, para alcanzar la ventaja competitiva ha de desarrollar su capacidad de influencia en el entorno, o al menos establecer mecanismos que le permitan anticiparse a los cambios que en él se producen. Se presenta la necesidad de profundizar la relación con la sociedad, a efectos de relegitimar la acción pública. El gobierno y la administración (pública) perciben más que nunca la necesidad de mostrarse como una administración que rinde cuentas y responde de sus actos (Barzelay, 1996). El gobierno y la administración han caído en la cuenta de que han de fortalecer su legitimidad no sólo por medio de los rendimientos que producen sino también a nivel institucional (Bañón, 1996). Para ello, la administración pública habrá de buscar fuentes de legitimidad que den valor añadido a su rendimiento, máxime cuando muchos sectores de la administración son vulnerables a una situación de competencia directa con el sector privado, por la producción de bienes y servicios públicos, ya sea en algunos de sus componentes o en la totalidad del servicio en cuestión. (Bañón, 1996).

La demanda de una administración responsable, derivada de la evolución de la relación ciudadano-administración, así como en los fenómenos que obligan a una variación de orientación en la acción pública, promueve la orientación al entorno de las organizaciones públicas en lugar de una orientación hacia el interior de las organizaciones. La gestión de las interdependencias del entorno incita a las organizaciones públicas a un cambio en el desarrollo de sus actividades, fundamentalmente, en lo que constituye la referencia de éstas. Al interior de la organización los procesos y los métodos son las variables a considerar, pero no son la única referencia para definir las actuaciones organizativas (Velasco, 2010:108). La orientación a la sociedad incluye en la agenda de las organizaciones la preocupación por la definición de las necesidades y la identificación de las demandas de los usuarios de la acción pública (Osborne y Gaebler, 1992).

Los programas y servicios públicos, para que legitimen la actuación administrativa, deben responder a las necesidades de aquellos que los demandan o consumen y además incrementar satisfacer las de otros colectivos que, no siendo usuarios primarios de los mismos, pueden recibir sus efectos o percibir sus impactos (Freeman, 1984). Por lo tanto, pasa a convertirse prácticamente en imprescindible la determinación de esas demandas y necesidades para el diseño y puesta en práctica de la prestación de los programas y servicios públicos. (Velasco. 2010: 108)

La orientación al mercado de las organizaciones no basta para cimentar una relación fluida entre la administración pública y los ciudadanos; sus demandas y necesidades son importantes, pero lo es más la profundización en la definición del papel a desempeñar por éstos en la definición, gestión e implantación de la acción pública en satisfacer las legítimas necesidades ciudadanas. Los ciudadanos no pueden seguir siendo el objeto de la acción pública, puesto que esta concepción representa el desempeño de un papel pasivo de receptor de acciones que, diseñadas desde el núcleo de las organizaciones, se proyectan hacia la sociedad, sin contemplar dimensiones como la participación, o en otro orden de cosas la imagen de la administración es que, en este contexto, son de una importancia extrema para la acción pública. (Velasco. 2010: 108)

El reconocimiento del ciudadano como sujeto de la acción pública es el camino para seguir en esta profundización de la administración responsable ((Richards, 1994); de esta manera se le dota de un contenido activo, de capacidad para influir directamente en el proceso de adopción de decisiones, precisamente como ayuda a la priorización de líneas de acción y a la elaboración de políticas.

Los nuevos papales por desempeñar por los gobiernos en las sociedades de modernidad radical (Giddens, 1994) introducen variaciones en la relación con los ciudadanos. La noción de servicio al cliente facilita el tratamiento de los ciudadanos precisamente como “clientes” de los servicios públicos. Pero ¿no es esto una paradoja? Los ciudadanos son por su vinculación y contribución a su

existencia, son además parte interesada y propietarios de la organización prestaría. Ello obliga a superar la paradoja del cliente para profundizar en la amplitud del concepto de ciudadano. (Velasco, 2010:108)

En este sentido, uno de los pilares del enfoque estratégico es la identificación de agentes críticos que colaboren con las organizaciones, precisamente para guiarlas en la definición de sus políticas y acciones y que lo hagan como meros observadores, sino como parte activa en los procesos (participación en los diagnósticos, definición de sistemas de priorización, de apoyo a la decisión, entre otros). Los agentes críticos son los individuos o grupos sociales que afectan o puede ser afectados, recibir o generar efectos o impactos de la acción de las organizaciones públicas (Carroll, 1989).

El pensamiento estratégico proporciona un marco para la profundización en la administración responsable -pública-privada-social-, puesto que prima la definición de orientaciones y la generación de consensos más que el diseño aislado de actuaciones. Además, en los procesos de planificación otorga una importancia decisiva al diseño de la implantación. Asimismo, es una filosofía que profundiza en conceptos como la ética pública, puesto que la mejor forma de servir con objetividad a los intereses generales es generar elementos de enlace con la sociedad que ayuden a conocer y entender la multiplicidad de intereses a los que se tiene que dar respuesta desde la acción pública (Villoria, 1996).

Para el desarrollo de este nuevo sistema de relaciones es perceptivo que los gobiernos amplíen el número y las características de los papeles que tienen que representar (Osborne y Gaebler, 1992). En la medida de lo posible habrán de conjugar el desempeño de los siguientes papeles:

El gobierno catalizador, que potencie los recursos de las instituciones aprovechando lo de otros actores; se trata de buscar la conjunción entre la demanda de acción, las necesidades a las que hay que responder y la escasez de recursos.

El gobierno competitivo, que introduce una reflexión sobre lo que puede y debe hacer, partiendo del principio de que no puede hacerlo todo y bien, por lo que busca la profundización en aquello que hace mejor. En el desempeño de este papel de gobierno competitivo se producen ventajas como la búsqueda de una mayor eficacia, con el referente de la equidad, la respuesta a las necesidades de los ciudadanos, el premio a la innovación, y gracias a todos estos elementos se favorece el desarrollo organizativo. (Velasco, 2010: 109)

El gobierno previsor, que introduce en su agenda las amenazas y las oportunidades, que orienta su actuación más allá de la reacción, un gobierno proactivo y anticipativo a los cambios que se producen, que se ordena antes de que lo ordenen. (Velasco, 2010: 110)

Un gobierno que sirva al cliente, los gobiernos están para servir a los ciudadanos; por lo tanto, deben orientar su actividad a cubrir las necesidades de éstos, estableciendo mecanismos que faciliten la detección de la demanda que plantean. A partir de dicha información podrán definir la forma más adecuada de procurar tal satisfacción. Todo ello procurando el engarce entre las demandas individuales y los intereses generales, teniendo como referencia el principio de equidad. (Velasco, 2010: 110)

Un gobierno orientado a la sociedad, que acerque a los ciudadanos a los núcleos de participación en las decisiones, para que sean éstos los que le ayuden a definir su comportamiento y que se conciba a sí mismo como parte de un entorno en el que su posición no es estática, no depende de él [el ayuntamiento] mismo en exclusiva, sino también de lo que otros [ciudadanos en general] realicen. (Velasco, 2010: 110)

En definitiva, la conciencia de la necesidad de un gobierno que represente estos papeles responde a la búsqueda de una administración responsable, que rinde cuentas de sus actos y responde con ello a las necesidades y demandas de la sociedad. (Velasco, 2010: 110)

3. Análisis estratégico municipal

¿Qué es lo que quieres lograr o evitar? Las respuestas a esta pregunta son los objetivos.
¿Cómo usted logrará los resultados deseados? La respuesta a esto se puede llamar a la estrategia.

William E. Rothschild

La situación compleja por la que atraviesan los gobiernos municipales como se mencionó ampliamente en el primer capítulo, es la fuerte heterogeneidad que presentan, que exigen que se construyan y perfeccionen los mecanismos mediante los cuales se pueda garantizar que cumplan con las actividades para los cuales están facultados. La pretensión de este trabajo no es proporcionar una fórmula mágica para la resolución de todos los problemas, por el contrario, es dotar al lector de elementos reflexivos en el campo del pensamiento estratégico que puedan incorporarse o matizarse de acuerdo con las peculiaridades de cada caso.

El pensamiento estratégico individual incluye la aplicación de un juicio, basado en la experiencia, análisis, reflexión, debate, estudios, cuantificación y diferentes diagnósticos, para determinar las direcciones futuras. Por otro lado, el pensamiento estratégico en los gobiernos municipales es la coordinación de mentes creativas dentro de una perspectiva común que les permita avanzar hacia el futuro de una manera satisfactoria para los ciudadanos.

Para poner en práctica una visión estratégica en un municipio es importante considerar los planteamientos siguientes: ¿Dónde estaba ayer? ¿Dónde está hoy? ¿Dónde quiere estar mañana? y ¿cómo hará para conseguirlo? Por ello se propone que los municipios utilicen los conceptos del pensamiento estratégico para dar una mayor direccionalidad positiva en los resultados de la gestión municipal en los servicios proporcionados a los ciudadanos, procurando mayor calidad en los servicios que ofrece a su población.

Como se comentó en el Capítulo 1, el diagnóstico de los municipios mexicanos muestra un conjunto de problemáticas complejas cuya resolución o por lo menos

enfrentamiento, exige la aplicación, al menos, de una visión estratégica tal y como se ha definido a lo largo del presente trabajo. Esta perspectiva de análisis, decisión-acción para ofrecer una mejora en el desempeño de las capacidades organizacionales del gobierno municipal y por tanto un mayor cumplimiento de sus objetivos más importantes.

Con la posibilidad de reelegir a los presidentes municipales (como lo marca el artículo 115 Constitucional), el escenario de los gobiernos locales ha cambiado y es una fortaleza municipal que permite pensar en una planificación a largo plazo. El pensamiento estratégico ayudará a los dirigentes de los gobiernos de ese nivel, a trazar el camino hacia mejores expectativas y desarrollar sus capacidades organizacionales de análisis y planificación. Enseguida se explican aspectos referentes a la estrategia.

3.1 Elementos estratégicos presentes en el municipio

A partir de la guía de Andy Bruce y Ken Langdon, El Pensamiento Estratégico, se adecua a una serie de elementos puntuales que consideran los autores deben tener los dirigentes municipales. En seguida se hace un recuento puntual a manera de ayuda práctica adicional retomando la idea de que los dirigentes del gobierno municipal, los tomadores de decisiones o quien ejerza una función gerencial deben ser un pensador estratégico. A medida que aumente su interés por prever, valorar y planificar el futuro estos elementos lo podrán encaminar en la dirección más favorable de su gestión.

Comprender la estrategia

Recordemos que la estrategia es una declaración de intenciones que define dónde desea ubicarse el municipio en el largo plazo. Entienda los procesos que implica y la manera de evitar escollos para planificar estrategias de éxito.

¿Por qué trazar una estrategia?

Contar con una estrategia le permitirá asegurarse de que la decisión cotidiana corresponde a los intereses a largo plazo del gobierno municipal. Sin una estrategia, las decisiones tomadas podrían tener impacto negativo en resultados futuros. Una estrategia cobra igual importancia cuando sirve a los ciudadanos (fuera del municipio) o a los funcionarios (secciones o áreas dentro del municipio).

Para que un municipio defina la estrategia de manera adecuada deben tomarse en consideración los siguientes elementos:

- El presidente municipal debe comprender por qué una estrategia es importante para él, su mandato y la ciudadanía.
- Si no está claro sobre la estrategia del municipio, debe consultar a su cuerpo de asesores o personal cercano.

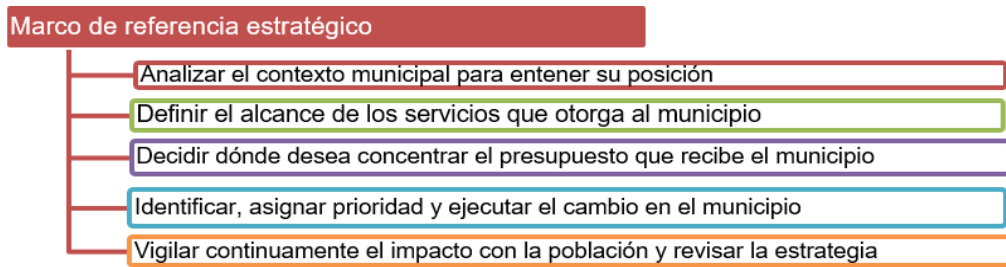
Considerar el futuro

El entorno municipal del momento es presionado (contexto), los ciudadanos forman parte de este contexto y por lo tanto presionan y condiciona a los dirigentes municipales, esto da un indicativo a los municipios para concluir tareas urgentes (a que les sean otorgados los servicios que la ley menciona dando cumplimiento a esto día a día se podrá materializar los objetivos del día a día y por lo tanto se podrán superar los problemas inmediatos.

¿Cuál es el marco de referencia estratégico?

En el siguiente esquema se propone que una vez que los dirigentes municipales tengan claro que es claro utilizarla visión estratégica como un elemento que apoye al cumplimiento satisfactorio de las decisiones que se toman en los municipios se puede poner en práctica un marco de referencia en éste se retoman elementos que van a impactar al municipio de manera interna y a la población de forma externa, dando cumplimiento a las facultades otorgadas al presidente municipal.

Ilustración 5. Marco de referencia estratégico.



Fuente: Elaboración propia a partir de Bruce, 2000: 7

El presidente municipal y los dirigentes municipales en su rol estratégico eligen implementar estrategias eficaces que consideren el contexto al que se desea llegar (futuro altamente deseado). Reaccionar adecuadamente a los problemas con la información necesaria, inspiran y motivan a otros, para así dar cumplimiento de su administración municipal.

En la siguiente imagen se muestran las capacidades o habilidades indispensables del presidente municipal y su equipo de trabajo es que hagan uso de los elementos de la visión estratégica para dar cumplimiento a las exigencias de la ciudadanía y así dar mejores resultados a la población en cuanto a manejo de recursos tanto humanos como financieros, es de suma importancia que estos equipos estratégicos tengan muy claro a donde pretenden llevar el municipio -su visión-, ya existen algunos casos que ya proyectan en dónde estará en un futuro el municipio y que ejes estratégicos deben utilizar para llevarlo a cabo.

Ilustración 6. Presidente municipal estratega



Fuente: elaboración propia con base en Bruce, 2000: 7

En esta imagen se presentan las competencias indispensables con los que debe contar un presidente municipal estratega, que trabaja con una visión estratégica con la finalidad de dar solución a los problemas municipales no sólo del día a día, sino tener líneas de acción para el futuro.

Comprometer al equipo de trabajo

Para obtener lo mejor de su equipo, es importante trabajar con un marco de referencia preciso que les aclare cómo se espera que le ayuden a desarrollar y, sobre todo, ejecutar un plan estratégico. Contemple los métodos y los procesos involucrados como un “mapa” que el equipo de trabajo seguirá para alcanzar el éxito.

Es importante recordar el diagnóstico municipal del primer capítulo, en él se pueden observar las grandes problemáticas de los municipios, a partir de dichos problemas que los estudiosos en la materia mencionan que se tienen en el municipio y con los lentes de la visión estratégica, que postura o que deberían hacer el equipo de trabajo municipal.

Es importante por ejemplo ¿cómo se puede comprometer al equipo de trabajo con el personal que cuenta con poca capacidad técnica? Entre muchos otros elementos se debería comenzar por dar seguimiento estratégicamente a esto y tratar de darle solución.

En el caso del problema de fragilidad en el marco normativo el equipo de trabajo estratégico en el municipio debe hacer caso a las demandas sociales que están planteando la necesidad de que ya los gobiernos locales sean modernizados y así puedan promover mejores servicios públicos y eso quizá los lleve a tener una mayor y mejor recaudación de ingresos.

¿Y qué pasa con la falta de profesionalización de los municipios? otro gran problema que enfrenta en general la administración pública, en la mayoría de los casos llegan al puesto sin mayor experiencia o preparación previa para el cargo, esto hace que el trabajo en algunas ocasiones sea de forma intuitiva y que no se

tenga éxito en lo que se hace. Es por ello de suma importancia que los equipos de trabajo implementen capacitación para que el personal adquiera mejores competencias y de solución a los problemas que se están presentando tanto en la manera de gobernar como en la de solucionar las situaciones adversas a la comunidad.

Examinar el proceso estratégico

En este paso se desarrollan tres etapas en una nueva estrategia: análisis, planificación y ejecución. Es crucial dedicar tiempo y esfuerzo a las dos primeras, pero también lo es mantener el impulso durante el proceso de ejecución de la estrategia en el municipio para asegurar el éxito.

Analizar en forma exhaustiva

Durante la etapa de análisis se recopilará la mayor cantidad posible de antecedentes (toda aquella información que les permita guiar o tomar las mejores decisiones dentro del municipio) una vez que el equipo municipal cuenta con esta información, facilitará la toma de decisiones mejor informadas y más conscientes. Esta etapa es crucial porque los datos de que disponga influirán en la dirección que decida emprender. Se debe analizar lo que sucede al interior del municipio (como organización), observando con cuidado aspectos relevantes de su área y de otros departamentos o áreas del municipio que puedan influir en el plan. La meta en este punto es que el dirigente estrategia debe redactar una declaración nítida de las fortalezas y debilidades de la posición del municipio, así como una relación de oportunidades y amenazas futuras.

- Aliente al personal a considerar los hechos con objetividad

Planificar la estrategia

Una vez reunidos los datos necesarios, el paso siguiente que debe dar el presidente municipal es tomar decisiones estratégicas que lo acerquen a la meta

global. Necesitará reflexionar sobre las ventajas que tiene el municipio y establecer límites dentro de los cuales funcionará.

El primer paso será elaborar una relación de las necesidades de los ciudadanos expresadas en servicios que serán exigidas a la autoridad municipal y cuáles son los que serán otorgados. Al tener este el paso siguiente es elegir los de mayor importancia y que impacten en un mayor número de personas del ayuntamiento. Las decisiones que tome el presidente municipal le ayudarán a establecer su posición en el futuro y así trabajar con una propuesta realista.

- Programe tiempo suficiente para apresurar la etapa de planificación
- Prepárese para escuchar a su equipo durante todo el proceso

Ejecutar la estrategia

Durante la etapa final del desarrollo de una estrategia el presidente municipal determinará, con base en su análisis, lo que hará y como lo hará. Tal vez sea posible lograr sus objetivos con muy pocos cambios en la manera que el equipo trabaja. Por otra parte, quizá descubra que el logro de los objetivos trazados depende de cambios más trascendentes y el aprendizaje de nuevas capacidades. El presidente municipal y su equipo no deberá cometer el error de trabajar tanto en la etapa del análisis que asigne un menos esfuerzo global a la planificación y la ejecución, pues eso redundaría en estrategias menos eficaces y en una ejecución incompleta. Deberá comunicar la estrategia a quienes sea necesario informar, y adaptarla para incluir cualquier cambio que se suscite en las circunstancias y en las actividades del resto de la organización.

Pensar a corto y a largo plazo

La capacidad de diferenciar entre el pensamiento a corto y a largo plazo y de lograr un equilibrio entre los dos es parte integral de la estrategia. Comprender la importancia de ambos tipos de pensamiento y así poder obtener la combinación equilibrada que favorezca el logro de la misión y visión municipal. Anteriormente el estrategia municipal sólo podía pensar en el corto plazo ya que el artículo 115 no

permitía la reelección, pero al tener modificaciones esto ya es posible, así que, si por medio del voto es reelecto, con este cambio es factible plantear escenarios estratégicos de largo plazo.

- Tenga confianza en el futuro, pero sea realista con respecto a lo que puede lograr
- Esfuércese por cumplir las metas a largo plazo y alcanzar resultados inmediatos

Si se concentra únicamente en el éxito a corto plazo, se arriesga al fracaso en el largo plazo. Si se hace un indebido énfasis en la planificación a largo plazo, inevitablemente los negocios de hoy resultaran perjudicados. La clave es concentrarse en el presente y vigilar el futuro para asegurar que las buenas decisiones actuales sean benéficas mañana.

- Esfuércese por integrar el pensamiento estratégico a su vida cotidiana

Lograr el equilibrio

Alcanzar el equilibrio adecuado entre el pensamiento estratégico a corto plazo y a largo plazo requiere esfuerzo y disciplina. No es sorprendente que, a menos que un equipo esté dedicado a asignar tiempo a los asuntos estratégicos, las tareas operativas de corto plazo tengan siempre prioridad. Programe el tiempo y los recursos apropiados para las operaciones o la estrategia y respete su plan. Por ejemplo, si el estratega municipal decide reservar tres meses el desarrollo de una nueva estrategia, dedicando dos días a las reuniones de arranque y un día a la semana para las posteriores. Esto deja tiempo suficiente para ocuparse de aspectos de tipo operativo.

- Día con día, tome decisiones considerando las implicaciones a largo plazo

Trabajar con estrategia

La estrategia es un proceso continuo; no podrá descuidarla planificación en el futuro. Programe por lo menos un día al mes para analizar con el equipo su mantenimiento y desarrollo. Hable y escuche a los ciudadanos regularmente y estudie el papel de cada uno de los miembros que participan en el buen funcionamiento del municipio. Trabaje en el plan con cierta frecuencia para conservar su frescura y asegúrese de que los miembros del equipo permanezcan comprometidos y concentrados.

Prepárese para el éxito estratégico

Los elementos fundamentales de un plan estratégico eficaz son información precisa, ideas firmes y gente comprometida. Involucre a las personas desde el principio, alíentelas a que investiguen; realice una lluvia de ideas y obtendrá el mejor plan posible.

- Asegúrese de que cada paso del proceso de planificación sea práctico y factible

Comprometer a personas clave dentro del municipio

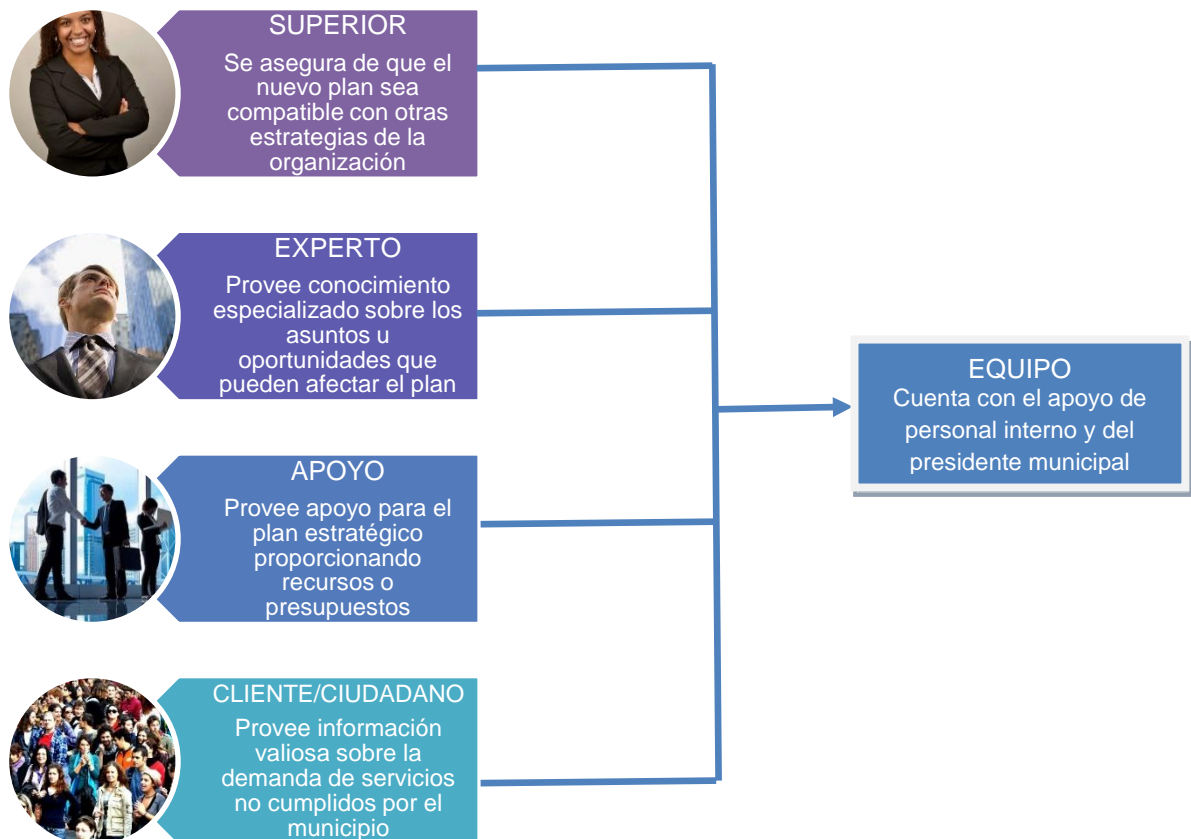
Un equipo eficaz es fundamental para los buenos resultados de una estrategia. Debe comprometer a todo el equipo desde los inicios de la planificación para que se sientan parte del proceso. A veces los presidentes municipales evitan la planificación en equipo en esta etapa. Sin embargo, la planificación en equipo siempre es útil: le permite evaluar a sus miembros y les brinda la oportunidad de decidir si les agrada trabajar en la nueva estrategia durante su desarrollo, o si les parece que podrían contribuir más en algún otro entorno. Su equipo central deberá constar de todas aquellas personas responsables de poner en práctica el plan y de lograr sus objetivos.

- Cambie la composición del equipo si advierte la necesidad de reforzarlo

Comprometer a otras personas

A las personas con intereses o influencia en la nueva estrategia se les conoce como apostadores o *stakeholders*. Aliente una buena relación, que sean de utilidad en el análisis y la toma de decisiones en los municipios. La parte estratégica en los gobiernos municipales requieren de personas con diferentes áreas de conocimiento para que se formule un plan en conjunto y con perspectivas diferentes. Cuánto más se comprometan las personas clave con el proceso, más probable será que apoyen el rendimiento y ayuden durante la etapa de ejecución. No obstante, debe ser cuidadoso en no involucrar demasiada gente, eso podría retrasar el proceso completo. Asimismo, un equipo muy grande podría trabajar como comité, donde encontrar una decisión acordada adquiere más importancia que tomar la decisión correcta.

Ilustración 7. Equipo de trabajo en los gobiernos municipales

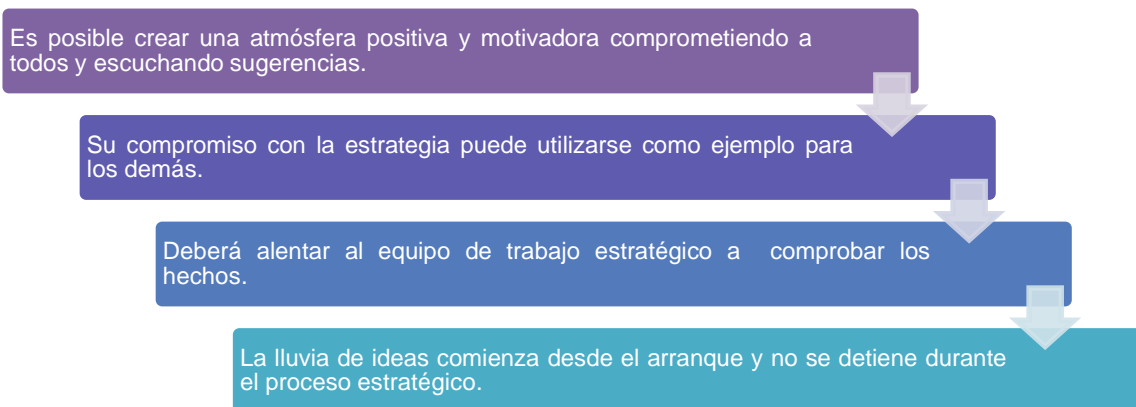


Fuente: elaboración propia con base en Bruce, 2000: 13.

Obtener el compromiso

Una vez que haya desarrollado su estrategia, resultará esencial que el equipo no empiece a perder interés durante la etapa de ejecución. Su papel como presidente municipal es asegurarse de que todos comprendan la importancia de la estrategia de largo plazo y se dediquen a hacerla realidad. Primero, todos deberán aceptar que se requiere una nueva estrategia. Segundo, los involucrados en el proceso estratégico deberán sentir confianza en que, orientados por el presidente municipal que es el director, han desarrollado el plan correcto. Tercero, todos deben sentirse personalmente comprometidos a hacer que la estrategia fructifique.

El presidente municipal debe recordar estos puntos clave:



Obtener la información correcta

Es necesario subrayar la importancia de basar su estrategia municipal en la información adecuada, oportuna y verás que sirva para la toma de decisiones estratégicas. Los datos inadecuados pueden provocar una crisis cuando los correctos salgan a la luz. Lo mismo sucede cuando se usan datos obsoletos o no se recoge toda la información. Un plan estratégico malo puede generar fracaso a largo plazo y resultados decepcionantes a corto plazo. En alguna etapa, deberá cesar de reunir información para avanzar, aun cuando no cuente con todo lo que necesita.

Evitar las conjeturas

Las estrategias de éxito deben tener bases informativas sólidas. Confiar en conjeturas podría causar un colapso en la estrategia. Antes de llegar a una conclusión, obtenga la información relevante. Cuando no haya datos suficientes, considere la gama de opciones en las que basará sus decisiones una vez que la información se dé a conocer.

Generar ideas

En el pensamiento estratégico, es de suma importancia generar ideas: pensar en tendencias clave que deben vigilarse; señalar elecciones que deben hacerse en el municipio, o sugerir estrategias frescas e innovadores para obtener una ventaja y que la gente crea de nuevo en el gobierno municipal. Durante todo el proceso estratégico, el presidente municipal y el equipo deberán reunirse con regularidad para realizar una lluvia de ideas. Escribir varias, sin un orden en particular, se deben afinar y luego dividirse en grupos. La lista terminada se convertirá en parte del plan, aunque se necesitarán varias sesiones para desarrollar el plan estratégico final. Y usar técnicas como el árbol de problemas favorece el conocimiento profundo del tema en cuestión y permite observar la red causa-efecto de las decisiones estratégicas.

Considerar el futuro

El pensamiento estratégico continuo en un mundo cambiante para que usted y su municipio conserven una posición triunfadora. Anticípese al cambio, no se limite a reaccionar frente a él; adapte su estrategia para poder continuar.

Revisar las decisiones

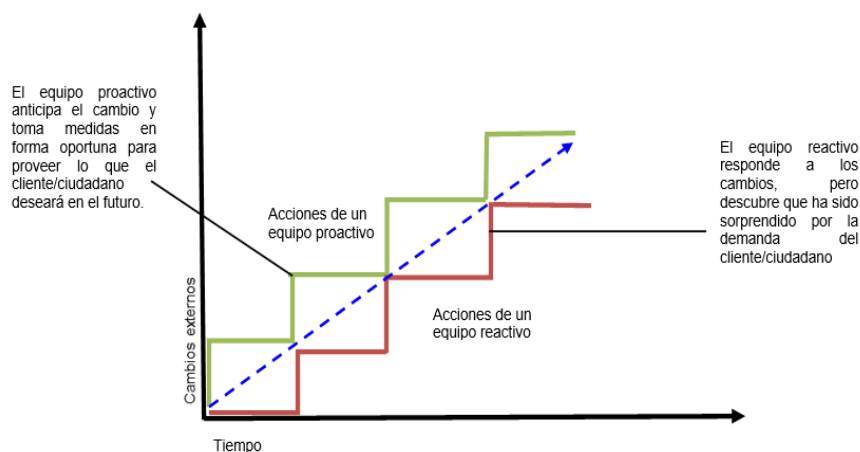
Su estrategia deberá revisarse con regularidad; ni los ciudadanos ni el contexto externo del municipio permanecen quieto. Un servicio otorgado por parte del municipio que no ha sido satisfactorio durante un largo periodo de tiempo necesita tener un impacto distinto al llegar a la población. En muchos casos al conocerse

las buenas prácticas municipales se muestra el resultado de agrado de los ciudadanos al recibir un servicio por parte del municipio. Es importante que la gestión a cargo adopte dichos cambios o bien ajuste lo que se tiene para reaccionar con rapidez y actitud positiva. Pero, sobre todo, trate de ser la persona proactiva que primero saca al municipio una cualidad en algún servicio.

Evitar la desviación estratégica

En el siguiente diagrama se ilustra cómo, anticipándose al cambio en el entorno externo, el equipo proactivo logra ofrecer a los ciudadanos lo que desean antes de que lo soliciten. Por otra parte, el equipo reactivo siempre marcha un paso atrás.

Ilustración 8. Evitar la desviación estratégica



Fuente: Elaboración con base en Bruce, 2002:16.

Considerar las contingencias

Los mejores equipos se esfuerzan por ser líderes y no seguidores. Los equipos que operan sin un plan estratégico constantemente deben intentar recuperar el terreno perdido. Por ejemplo, los ciudadanos pueden quejarse de los servicios por no tener una característica deseable, por ello, el estratega coloca especial atención y se acerca a la mejora continua como posible solución. En consecuencia, se deberá utilizar dinero para mejorar servicios (se redistribuye de manera inteligente el recurso monetario), por lo tanto, los criterios de consumo de los ciudadanos son diferentes al diseño del plan inicial.

Mantenerse al frente

Para alcanzar el éxito en el futuro es necesario que dedique tiempo y esfuerzo primero a decidir lo que sus ciudadanos necesitan y desean; después guiar acciones hacia la visión de los ciudadanos/clientes del futuro. Utilice la información que su equipo recopiló del personal, trabaje para conservar el liderazgo.

Entender a los ciudadanos

Lo que el ciudadano necesita y desea es que el gobierno municipal en conjunto de su líder tenga las capacidades organizacionales adecuadas para dotar a los municipios de los servicios que menciona la legislación que deben dar a la población y así impulsar fuerzas para dar cumplimiento a esto y se asignen prioridad a las necesidades de los ciudadanos y por lo tanto se les puedan brindar mejores servicios.

- No todos los ciudadanos albergan las mismas necesidades, deseos y expectativas
- Si se plantea las preguntas apropiadas a los ciudadanos, es más probable que comuniquen exactamente cuáles son las necesidades y anhelos reales
- Quizá sea imposible alcanzar el ideal para un ciudadano, pero si se puede conocer cuál es su deseo o necesidad con respecto a los servicios que le debe dotar el municipio
- Nunca descuidar a los ciudadanos sin importar si forman o no parte del cuerpo administrativo (ser igualitarios)

Evaluar las habilidades y capacidades del equipo de trabajo

Las habilidades en el análisis de procesos, el sistema de información, recursos y tipo le permite planificar tomando en cuenta sus capacidades. Se debe identificar las áreas de mejora (de oportunidad) y orientarse a integrar un plan estratégico adecuado.

Examinar los procesos administrativos internos del municipio

Sus procesos gubernamentales y administrativos deberán ser eficaces. Deberá examinarlos en detalle y ubicar cuáles requieren mejorarse o inclusive modificarse. Se revisarán los procesos, la recepción, la manera en que fluye la información, así como reevaluar si se modifica o no la forma en que se hace.

Examinar las habilidades del equipo

El presidente municipal deberá pedirles a los miembros de su gestión que hablen de fortalezas y debilidades relacionadas a las necesidades de los ciudadanos. Intente hacer que se sientan bien acerca del proceso; después de todo, hablan de formular una nueva estrategia que aporte mayores oportunidades y éxito en el futuro. Examine los recursos para asegurarse de que nada les impide ofrecer un servicio adecuado a los ciudadanos.

Ilustración 9. Examinar capacidades internas



Fuente: Elaborado a partir de Bruce, 2002: 25.

Resumir el análisis

El análisis genera información abundante. Es importante extraer los elementos más valiosos a los que tendrán mayor efecto en su estrategia y documentarlos en un resumen. Utilicé éste como el punto de arranque del proceso de planificación.

Elaborar un resumen FODA

Convierta el conjunto de información recopilada durante la etapa de análisis en un resumen manejable utilizando una matriz FODA, cuyas siglas corresponden a Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Ya han anotado las tendencias externas, estudiando a sus ciudadanos, los *stakeholders* y examinando las capacidades internas. Ahora elijan los elementos clave y agrúpenlos bajo los encabezados FODA. Este resumen ayuda a aclarar los puntos de vista del equipo, actúan como un potente “impulsor” del plan y proporciona una manera de medir el progreso.

Ilustración 10. Entender el FODA de su equipo

Fortalezas
¿En qué es competente el equipo?
¿Para qué es realmente bueno?

Oportunidades
¿Cómo podría el equipo elevar el servicio que se les da a los ciudadanos?
¿Dónde se deben enfocar para mejorar?



Debilidades
¿En qué área carece el equipo de recursos o capacidades?
¿Dónde muestra desventajas el municipio?

Amenazas
¿Cómo podrían ser rebasados sus servicios?
¿Qué elementos deterioran los servicios que otorga el municipio a los ciudadanos?

Fuente: Elaboración propia

Documentar los hallazgos

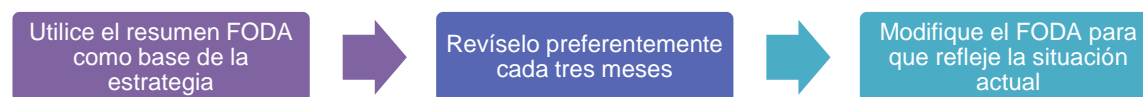
Una vez compilado un resumen, asegúrese de que las fortalezas identificadas sean realmente adecuadas para beneficiar a los ciudadanos. Por ejemplo, si los ciudadanos desean una respuesta rápida a sus problemas y usted ha instalado en una página electrónica un área de apoyo, ésta es una fortaleza. Si cuenta con personal altamente calificado, pero no está en el área de apoyo, ésta será una

debilidad. Anotando sus debilidades podrá identificar áreas clave en las que puede mejorar su desempeño y servicios municipales para aminorar o eliminar el efecto negativo de las amenazas y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el contexto.

Compartir el resumen

Antes de utilizar el resumen como base de su plan estratégico, muéstrello al personal del municipio. Eso permitirá identificar cualquier área de los malentendidos o asuntos que ya se tratan en otro sector de la organización. Tal vez sea sutil compartirlo con un pequeño grupo de ciudadanos (participación ciudadana). Podría eliminar algún dato delicado antes de mostrárselos, pero recuerde que la mayoría de las relaciones se benefician con la apertura. Al generar por fin el plan estratégico, el resumen le aportará diversos elementos impulsores.

Busque maneras en las que pueda utilizar sus fortalezas, eliminar sus debilidades, explotar sus oportunidades y evitar o superar las amenazas. Puesto que ha dedicado tiempo a analizar lo que es importante para el ciudadano, puedo confiar en que su plan final estará “impulsado” por éste.



Planificar una estrategia

Un plan estratégico eficaz se desarrolla de manera metódica, basándose en el profundo análisis realizado. Ahora podrán tomarse diversas decisiones que constituirán los cimientos del cambio.

Etapas del proceso

Un plan estratégico se formula en etapas, incluyendo al equipo y a los participantes que desee. Las decisiones que tome en cada paso darán dirección a

su estrategia, en tanto que una prueba final comprobará si el objetivo es adecuado antes de la ejecución.

Establecer las etapas

La primera etapa en el desarrollo de una estrategia es definir sus metas. Cuando cuente con una dirección clara, podrá determinar en dónde radica su ventaja municipal, o qué tiene su equipo y organización que lo hacen único para los ciudadanos. Después deberá fijar límites y elegir áreas en las que quiera centrarse conforme avance el proceso y trabajar en una escala de tiempo. Como directriz, un plan sencillo puede elaborarse en dos o tres días y uno complejo podría requerir hasta tres meses.

Tabla 7. Etapas de la estrategia

Etapas para plantificar una estrategia
Definir el propósito
Elaborar una declaración definitiva de metas futuras, acordada con los miembros del equipo y presidente municipal
Determinar la ventaja
Redactar una declaración breve identificando porque los ciudadanos deben esperar a que se aplique la estrategia y comiencen a ver resultados
Fijar límites
Anotar los servicios que se van a mejorar y los que será posteriormente la mejora (aprobados con el presidente municipal y equipo de trabajo)
Elegir áreas prioritarias
Identificar la población objetivo a la que se considera impactar con estás mejoras
Elaborar un presupuesto
Examinar los costos de asignación de recursos a la resolución de las problemáticas municipales elegidas como prioritarias y pronosticar los resultados

Fuente: elaboración propia con base a Bruce: 2012, 29.

Definir su propósito

Todo gobierno municipal debe tener un propósito primordial. ¿Por qué existen usted y su equipo en su organización y en el contexto de país? Definan sus objetivos y acuerden una declaración de propósito que les mantenga concentrados durante el desarrollo del plan. El propósito es su mandato de ley. Surge del diseño federal de México.

Considerar lo objetivos

Si él líder estratégico solicitó iniciar el proceso estratégico, tal vez le entregue un conjunto definido de objetivos desde el principio. Si está desarrollando su propia estrategia, defina sus objetivos analizándolos con otras personas. Debe pensar en la redacción, pues su propósito constituye el primer límite del plan estratégico.

Ilustración 11. Comprometidos en la definición del propósito



Presidente municipal

Como el líder del municipio, tiene la responsabilidad general de decidir sobre el propósito de su equipo, pero es importante que analice sus objetivos con colegas en toda la organización y fuera de ella de ser necesario, para acordar la dirección a tomar.



Cabildo

Hable con sus superiores sobre los objetivos, ellos deberán comprobar que su propósito estratégico concuerde con el gobierno municipal en su conjunto.



Participación ciudadana

Comprometer a los ciudadanos a ayudar a identificar los objetivos y afianzar la redacción. Tal vez, aporten valiosas sugerencias sobre como centrarse adecuadamente.



Miembros del equipo

Solicite a los principales miembros del equipo que acuerden la definición final de los objetivos, tomando en cuenta las sugerencias del cabildo y de la participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia con base en Bruce, 2012:30.

Hablar de lo objetivos con colegas

Los equipos encuadran en las organizaciones y, para operar con eficacia, requieren buenos vínculos con otros quipos. El presidente municipal debe asegurarse que su equipo entiende como concuerda su estrategia con las de otros equipos de la organización, y valore los objetivos de los equipos multifuncionales con los que trata. Algunas organizaciones poseen una estructura para comunicar objetivos estratégicos a su personal si no, de usted depende que los objetivos de su equipo se den a conocer.

Elaborar una declaración de propósito

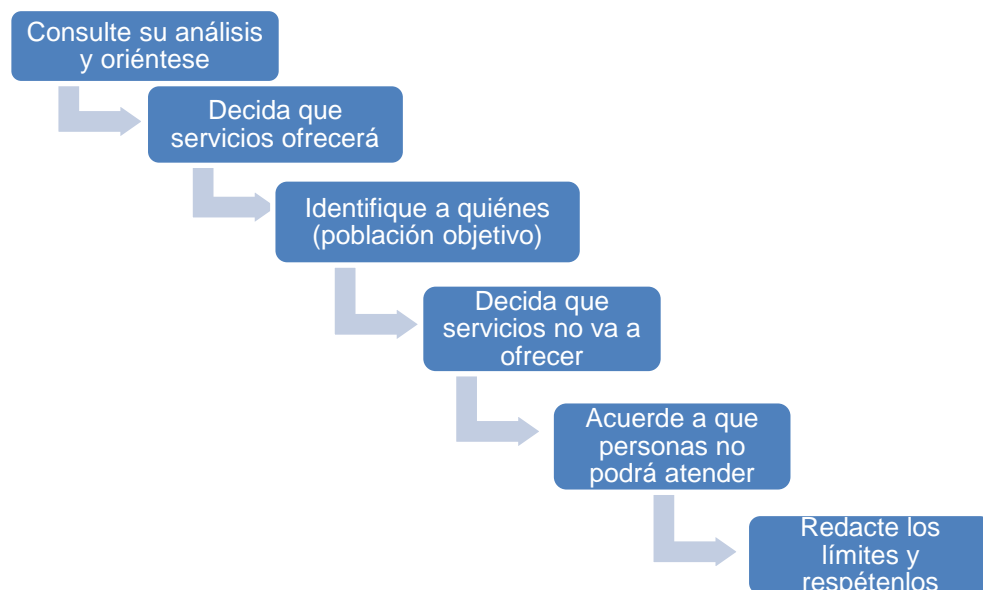
El presidente municipal debe solicitar al equipo que elabore una definición sencilla de que va a ofrecer a los ciudadanos. No pretenda redactar una “declaración de

misión”, estás tienen a ser largas y bastante vagas. Debe asegurarse de que el equipo se concentre en elaborar una declaración sucinta y clara, basada en la buena investigación realizada con los ciudadanos y gente cercana al municipio.

Fijar límites

Los pobladores del municipio plantearán muchas demandas y el presidente municipal no podrá cumplirlas todas. Deberá trazar parámetros definidos para que el equipo sepa con claridad en que se concentrará y en que no, y verifique que todos acepten respetar los límites fijados.

Ilustración 12. Trazar límites en el Municipio



Fuente: elaboración propia con base en Bruce, 2012:35.

Mejorar la eficacia y eficiencia

Fijar límites es esencial para prevenir que las personas desperdicien tiempo y energía persiguiendo oportunidades que no son lo que el ciudadano necesita o lo que el equipo desea ofrecer. Intentar abarcarlo todo provoca falta de concentración del equipo, recursos mal distribuidos y, al final, el fracaso. Aclara los límites desde un inicio ayudará a restringir en el proceso de planificación.

Asimismo, mejorará la eficacia operativa concentrándose en los puntos que el equipo considere importantes.

Existe una necesidad constante de hacer que el ejercicio del gobierno municipal sea cada vez más eficaz y eficiente, la idea es que los gobiernos locales al ser el orden de gobierno que se encuentra en mayores posibilidades de acercamiento y contacto con los ciudadanos estos puedan encontrar mayor solución a las problemáticas que están presente y que exigen sean resueltas. Es por ello, que el ayuntamiento debe funcionar de forma idónea y para ello debe implementar un modelo de gestión pública estratégica que permita concentrar planes municipales, acciones y estrategias a partir de las cuales el gobierno municipal tome fuerzas con su equipo estratégico y la participación ciudadana para responder eficientemente los intereses y demandas de los ciudadanos.

Merino (2013) “resulta relevante seleccionar y definir con tino los problemas que efectivamente podrían ser abordados, pues gobernar no sólo es responder, sino también seleccionar, toda vez que el gobierno no pueda afrontarlo todo”. Siguiendo con esta idea y como se ha venido desarrollando en esta investigación, el objetivo de los gobiernos municipales es la provisión eficiente de lo que constitucionalmente está obligado a proveer, así como las urgencias que surjan y merezcan una solución para el bien común. El gobierno local tiene un reto mayor, para mostrar una capacidad total para resolver de manera efectiva y eficiente las demandas más urgentes que los ciudadanos hagan, pero poniendo en práctica una estrategia idónea que permita al gobierno tener orientación y se dé cumplimiento a los objetivos planteados y que además sean metas alcanzables y se materialicen en tanto a la actuación del gobierno.

Urge entonces el fortalecimiento y la reinversión del gobierno municipal para generar nuevas prácticas tendientes a conseguir eficiencia en los gobiernos locales.

La falta de gobiernos municipales estrategias con estructuras profesionalizadas, reduce la posibilidad de contar con gobiernos municipales competentes y por

consecuencia otorgar a la ciudadanía una gestión escasa en calidad, eficiencia y eficacia.

Por el contrario, los gobiernos municipales con los mecanismos e instrumentos en el ámbito estratégico necesarios para alentar un desarrollo social, económico y político más abierto, democrático, transparente, socialmente comprometido, eficiente y eficaz podrá satisfacer a la población y llevarla a mejores niveles y condiciones de desarrollo en el municipio.

Elegir el énfasis estratégico

Su énfasis estratégico dicta a qué deberá asignar tiempo y recursos. Para identificar correctamente los servicios y los ciudadanos a los que ha de impactar y como podrían cambiar las circunstancias y hacer cambios.

Agrupar los servicios

Si el gobierno municipal ofrece muchos y muy variados servicios, podrá manejarlos mejor si los considera en términos de grupos, mientras decide cuáles son los más importantes. Agrupe los servicios siguiendo cualquier criterio adecuado, como su complejidad.

Establecer prioridades

Para poder identificar que grupos son importantes para el gobierno municipal y cuales lo serán en el largo plazo, examine como ira proporcionando los servicios en los siguientes años. En términos de pronóstico municipal analice y estime los recursos que tendrá que utilizar para dar cumplimiento a estos servicios.

Acordar el énfasis

Si se desea que el equipo trabaje en conjunto para mejorar el rendimiento general, cada miembro debe aceptar a dónde se dirigirá el énfasis estratégico. Una división en el objetivo puede causar conflicto y afectar adversamente el rendimiento, en

particular cuando los miembros del equipo pertenecen a distintas áreas de la organización.

Resolver problemas

A medida que las circunstancias cambian usted revisa su énfasis, es posible que descubra áreas que ya no ameritan tantos recursos y tanto tiempo. Planifique reducir la cantidad de esfuerzo invertido en áreas débiles y retire los recursos antes de que el valor de estos servicios sea insuficiente y no pueda dar cumplimiento a la sociedad. Si el presidente municipal o equipo de trabajo encuentra un área de oportunidad con buen potencial, es el momento de invertir recursos y así lograr satisfacer a los ciudadanos.

Presupuestar

Entender las implicaciones financieras de una estrategia es fundamental para su éxito. Examine los servicios que tiene que dotar a la gente del municipio, considere las áreas de énfasis estratégico y calcule los costos futuros para llegar a un presupuesto general.

Integrar la estrategia

Al formular su plan, asegúrese de que se integrará bien la organización. Para evitar conflictos internos y confusión, sus objetivos deben ser consistentes con los planes de otros de otras áreas.

Identificar posibles conflictos

En cada etapa del desarrollo de su plan, busque áreas de posibles conflictos que podrían impedir su éxito. Por ejemplo, si el pensamiento estratégico no es una práctica común en el municipio, el presidente municipal, sin advertirlo, podría resaltar los métodos obsoletos e ineficaces de trabajo de otros equipos; por tanto, actúe con tacto. Considere si los diversos equipos de trabajo que colaboran en el municipio entenderán las necesidades de cambio que propone. Debe estar

convencido de las razones para el cambio, se debe intentar encontrar un camino mutuamente aceptable para progresar y esté preparado siempre para ceder.

Hacer compatibles los procesos

Siempre desarrolle su plan tomando en cuenta al resto de la organización. Si no puede iniciar un nuevo proceso mientras otros equipos recurren a uno viejo, determine cómo puede corregirse la situación. Debe negociar con otros equipos y aliente el espíritu de cambio y mejoramiento. Como líder del equipo, debe analizar los asuntos con los colegas para hacer el proceso de planificación un ciclo; así, si un equipo formula un plan, los cambios requeridos por el plan de otro equipo se preverán y será fácil iniciarlos. Ambos planes mejorarán.

Uniformar estrategias

El proceso completo de uniformar estrategias se facilita cuando los equipos siguen un procedimiento acordado, así como técnicas y documentos estándar. Si en la actualidad la formulación de planes estratégicos de su organización no es uniforme, puede sugerir un enfoque sencillo y detallado.

Probar la estrategia

Ya que el presidente municipal y el equipo de trabajo cuentan con un plan estratégico con el que todos deberán comprometerse, hasta que los acontecimientos requieran que sea revisado y modificado. Es importante probar si las actividades actuales y las nuevas ideas concuerdan con la estrategia.

Comunicar con claridad

Para que su estrategia alcance el éxito es esencial que informe a todos los que deban conocerla. Comunique su plan a los interesados de manera que entiendan lo que la estrategia hará por ellos, así logrará su compromiso.

Tabla 8. Como comunicar la estrategia

Método de comunicación	Factores por considerar
Informe detallado El plan completo, incluyendo el proceso de planificación y los proyectos de cambio.	<ul style="list-style-type: none"> La documentación deberá exponerse con claridad y sustentarse con los datos del análisis. Sólo los superiores y los miembros importantes del equipo deberán recibir el plan completo
Informe resumido Un resumen de una página de la estrategia; extractos del plan pertinentes para el interesado.	<ul style="list-style-type: none"> El informe debe personalizarse para los interesados, subrayando los factores que causarán un efecto directo en ellos. Cualquier otra parte que pueda beneficiarse con la información podrá recibir un resumen.
Presentación Un resumen de la estrategia y del plan de ejecución utilizando medios visuales.	<ul style="list-style-type: none"> El material de presentación debe tener una imagen profesional y convincente. Deberá invitarse a los miembros del equipo, los interesados internos y el grupo de colegas del líder municipal.
Boletines Actualizaciones sobre el progreso de la estrategia y del plan.	<ul style="list-style-type: none"> Se elaborarán informes breves para entregarlos con regularidad a miembros del equipo e interesados. La elaboración de boletines puede delegarse a un miembro clave del equipo.
Cartas y correos electrónicos Extractos específicos de la estrategia o actualizaciones sobre el cambio.	<ul style="list-style-type: none"> Se general rápidamente y sirve para mantener actualizado a un gran número de personas. Quienes tengan un interés limitado en la estrategia sólo requieren una información mínima.

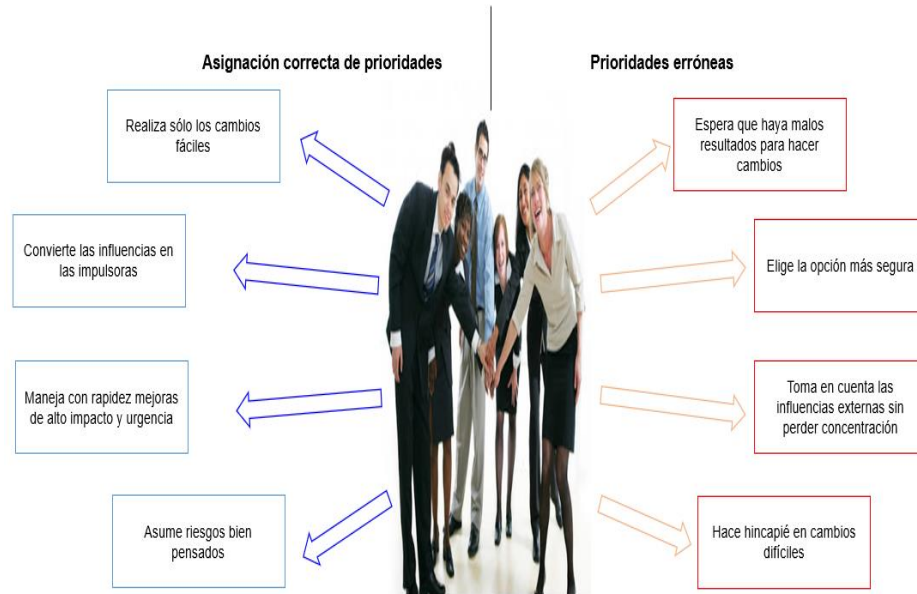
Fuente: elaboración propia con base en Bruce, 2012:47.

Ejecutar una estrategia

El cumplimiento de un plan estratégico implica lanzar proyectos de cambio que lograrán metas estratégicas. El presidente municipal y su equipo de trabajo deberán aprender a hacer cambios para el futuro y al mismo tiempo mejorar al máximo el desempeño actual.

En la siguiente imagen se comparan prioridades, aquí el equipo asigna prioridades correctamente contempla el futuro y ataca primero los puestos cruciales, otorgándoles control sobre la estrategia.

Ilustración 13. Estableciendo prioridades



Fuente: con base en Bruce, 2000: 49

Planificar el cambio

Lograr el cambio es fundamental para el éxito estratégico. El presidente municipal debe utilizar un enfoque disciplinado y un diseño de planes de acción para los proyectos de cambio con objetivos, etapas y escalas de tiempo. Después todo esto formara parte de su plan de ejecución.

Los gobiernos locales deberían poseer la capacidad humana para realizar un examen tendiente a entender los factores internos y externos que inciden en la organización, cómo está funcionando la organización, qué hay que modificar, cambiar, mantener o reformar, así como identificar las deficiencias, amenazas y adversidades que son motivo de parálisis o retrasos para formular estrategias tendientes a solucionar esas deficiencias.

Aprender del pasado

El equipo de trabajo en conjunto con el líder municipal deberá llevar un registro del proceso de cada línea de acción (proyecto de cambio), de manera que pueda consultarse en cualquier momento, en circunstancias similares. Deberá indagar si

algún miembro de la organización ha realizado el mismo tipo de cambios que el equipo planea y solicita modificar.

Los proyectos de cambio que decida emprender el presidente municipal pueden ser difíciles de ejecutar debido a la resistencia de muchas personas al cambio. Sin embargo, para que el cambio ocurra, alguien debe asumir la responsabilidad total. Habitualmente, se hace cargo el miembro del equipo con la experiencia más apropiada. Si no resulta obvio quién deberá hacerlo la responsabilidad recae en el presidente municipal.

Los proyectos de cambio deben ser a largo plazo. Si, por ejemplo, el presidente municipal intenta redefinir todos los procesos mediante los cuales dota a la población de servicios, esto no tendrá éxito de la noche a la mañana. Una vez establecido el proyecto de cambio, es importante fijar algunas etapas como pasos en el camino hacia el éxito, para que el equipo pueda verificar si el proyecto va por buen camino. El líder municipal deberá preguntarse ¿Qué necesito para alcanzar cada etapa? Y será necesario desglosar el trabajo en una serie de tareas. Los puntos pueden ser sucesos, como elaboración de un informe, o logros, como la aprobación para la asignación de recursos para modificar algún elemento relevante.

Cosas que hacer:

- 1) Fijar etapas que le permitan medir el progreso con periodicidad
- 2) Trazar directrices claras y comprensibles para todos
- 3) Mantener informado a los interesados del progreso y de cualquier cambio en el plan
- 4) Verifique que el equipo siente confianza en alcanzar sus etapas

Fijar objetivos de tiempo

Lograr el cambio toma tiempo. No obstante, si el cambio es urgente pero el problema es de poco impacto a largo plazo, hay peligro de que el equipo asigne poca prioridad a su parte del proyecto de cambio. Al establecer fechas objetivo se

consigue que las personas no se desvíen por asuntos meramente operativos. Subraye al equipo que de no lograr el cambio ahora perjudicará seriamente el panorama municipal del futuro. Si se ha especificado una escala de tiempo con eficacia, podrá responder la siguiente pregunta: Si el cambio no ocurre en tal fecha, ¿a quién haremos responsable?

Registrar el progreso

Cada plan de acción de un proyecto de cambio deberá actualizarse con regularidad y ponerse a disposición de cualquier miembro del equipo que lo requiera. El presidente municipal deberá poner los planes, y los documentos de respaldo necesarios disponibles, en una carpeta que servirá como expediente de los aspectos de la ejecución de su plan estratégico. Incluirá la investigación realizada durante el análisis. También puede guardar los datos en un archivo electrónico, al cual tenga acceso el equipo. Procure que los datos sean prácticos.

Evaluar los riesgos

Una vez aprobada la estrategia que se va a poner en práctica para dar solución a ciertos problemas, durante la etapa de planificación los líderes municipales deben estudiar los planes del proyecto de cambio para identificar que puede impedir que fructifique y anote las posibles amenazas.

Predecir los problemas

El líder o presidente municipal deber reunir al equipo con el único propósito de elaborar una lista de posibles problemas futuros de la implementación del plan. Debe analizar cada plan de acción a la vez y plantee la siguiente pregunta ¿Qué podría impedir que sucediera? Este proceso alienta al equipo a defender el plan de la crítica constructiva, y sentirán aún más confianza para trabajar en el marco de la estrategia y más compromiso a vencer cualquier obstáculo futuro. Debe evitar incluir todos los problemas posibles: deberá concentrarse en los que tienen al menos 50 por ciento de probabilidad de ocurrir.

Evaluar el efecto

La importancia de los posibles problemas variará; por tanto, el presidente municipal tendrá que analizar el efecto probable de cada uno y pedir al equipo que evalúe si dichos problemas pudieran impedir que el proyecto de cambio se complete en tiempo. Debe considerar si el efecto de cada uno sería alto, medio o bajo. Evaluar la probabilidad de que cada amenaza ocurra debe calificarla como muy probable, medianamente probable o improbable. Al ejecutar la estrategia y empezar a pensar a largo plazo, los miembros de su equipo inevitablemente dedicarán más tiempo a amenazas de alta probabilidad, pero de poco efecto. Entonces se asumirá un mayor control del ambiente y la estrategia de trabajo.

Evitar problemas

Las amenazas más importantes podrían causar el mayor efecto y son más probables. El equipo estratégico municipal debe cambiar o enriquecer su plan de acción para prevenirlas. Por ejemplo, quizás otra persona interesada puede atenuar cierta amenaza. Debe ponerse en contacto con ellos para investigar si el problema puede evitarse, o si la etapa u objetivo bajo amenaza no es factible. Si es el caso, deberá replantearlos.

Planificar contingencias

No es posible prevenir todos los problemas de importancia, pero ciertamente puede idear alternativas para alcanzar las etapas u objetivos bajo amenaza. A esto se le llama planificar las contingencias y sirve para que el equipo reaccione fácil y rápidamente si se presenta un problema. Algunas veces lo único que le restará será esperar a ver si surge un problema, pero si el quipo estratégico municipal ha evaluado bien los riesgos, estará mejor preparado para reaccionar con velocidad y eficacia.

Revisar los objetivos operativos

Casi con seguridad una nueva estrategia significa cambiar los objetivos operativos. Deberán acordar en forma colectiva los nuevos objetivos para el equipo, e individual, para cada miembro; más adelante, se buscan los modos de lograr mejoras adicionales.

Ilustración 14. Mejorar el rendimiento



Fuente: elaboración propia

Motivar a la gente

Una nueva estrategia plantea nuevos desafíos y oportunidades. El presidente municipal será el mayor motivador para que todos los involucrados aprecien la parte que desempeñarán para convertir dicha estrategia en exitosa. Deberá alentar al equipo con capacitación y recompensas por sus logros.

Estudiar papeles y responsabilidades

El equipo municipal, al adoptar una nueva estrategia, deberá cambiar su comportamiento y ajustarse a los nuevos requisitos del trabajo. Se deberá aprovechar la oportunidad de estudiar los papeles de cada persona en el municipios, responsabilidades y funciones. El presidente municipal deberá comunicar con su actitud “Ya no es suficiente presentarse a trabajar como se hacía en el pasado; más bien, todos seremos responsables de encontrar maneras de mejorar”. El líder municipal deberá mantener charlas individuales con los integrantes estratégicos del equipo, quizá discutiendo al mismo tiempo nuevos objetivos operativos, para comprobar que se sientan cómodos con los diferentes

cambios. Es importante que todos, incluyendo personal del municipio, participación ciudadana y por supuesto todo aquel que tenga relación con el municipio entienda las nuevas responsabilidades que se están adoptando por parte de la gestión administrativa del mismo. Es una forma diferente y más dinámica de trabajar.

Invertir en capacitación

Al cambiar papeles y responsabilidades en el municipio quizá descubra qué miembros del equipo, carecen de la capacidad de lograr los nuevos objetivos. ¿Qué habilidades necesitará el personal para papeles futuros? Por ejemplo, dados los cambios tecnológicos tan rápidos, ¿poseen los conocimientos técnicos para trabajar con el *software* más reciente? Propicie que ejecuten la estrategia integrándola a su vida normal de trabajo, por ejemplo, incorporando el uso de nuevos programas. Es importante que se recuerde que no se necesitan dominar nuevas capacidades o aprender datos que la tecnología pueda proporcionar cuando se requiera.

Estos elementos pueden ayudar a que los presidentes municipales con apoyo en los elementos de la estrategia puedan tener un mejor desempeño no sólo en la parte administrativa si no que los ciudadanos se vean altamente beneficiados por que se da cabal cumplimiento a los servicios básicos como son: agua potable, luz, panteones, mercados, parques. Una vez teniendo esto de forma estable para los ciudadanos, es posible que ellos mismos de nuevo confíen en esta esfera de gobierno la municipal que como ya se vio es la piedra angular del federalismo y es la que está más cercana a los ciudadanos.

Si el gobierno municipal ya hace uso eficiente de la estrategia debe dar paso a evaluar su capacidad de pensamiento estratégico contestando de manera muy certera algunos cuestionamientos, como los siguientes:

- Sabe cuál es el plan para los siguientes dos años
- Conversó con las personas comprometidas con sus papeles y responsabilidades
- Realizó reuniones de planificación habituales
- Posee información necesaria para tomar decisiones
- Se analizó la estrategia con las personas comprometidas
- Es capaz de predecir con precisión las necesidades de los ciudadanos
- Analiza los cambios en la estrategia con el equipo de trabajo y ciudadanos
- Se utiliza el análisis FODA en forma cotidiana

Estos son algunos elementos que debe analizar o estudiar para saber si está efectuando de manera acertada las estrategias en su municipio, es importante que sea cual sea la evaluación de dicha estrategia implementada por el equipo municipal, se debe recordar qué nivel de habilidades se tienen en cuanto al pensamiento estratégico y recordar en todo momento que siempre se puede mejorar. También es importante que se identifiquen los puntos débiles y comenzar a tomar medidas para ir ayudando a perfeccionar ciertas aptitudes que impacten directamente en la estrategia. El presidente municipal como un pensador estratégico deberá resolver aquellos puntos débiles para convertirse en un mejor pensador estratégico, pero siempre y cuando no descuide esto y se confié.

4. Comparación de la visión estratégica de dos municipios mexicanos

“La estrategia es la herramienta que permite intervenir en el futuro para amoldarlo a nuestras necesidades y aspiraciones”

Jorge González Moore

El municipio debe pensar en tener cambios, ya que la realidad a la que se enfrenta muestra un panorama crítico e inestable, por lo tanto, debe enfrentar grandes retos que implican trabajo coordinado entre las personas que trabajan en él, con otras organizaciones del ámbito estatal y federal y con la sociedad civil. El papel que tienen los gobiernos municipales es muy importante ya que son ellos los que están en constante comunicación con la sociedad y saben de las carencias y problemáticas que se tiene.

Si se observa esta situación con lentes de visión estratégica es claro que se deben retomar elementos que permitan no sólo analizar, si no superar los problemas que se están teniendo y empezar a crear agendas para el mediano y largo plazo, para que posteriormente esto se vea alineado con pequeñas acciones en el corto plazo que generen los grandes cambio con el tiempo, tanto los planes como los programas deben ir acorde con el Plan de Desarrollo Municipal ya que en éste se muestra la visión o panorama gubernamental deseado y se priorizan las necesidades que deben ser atendidas y se proponen los objetivos, estrategias y líneas de acción.

Enseguida se muestran los elementos que normativamente debe contener un Plan de Desarrollo Municipal y a partir de éste se visualiza con los lentes estratégicos, se retoman los planes de León, Guanajuato y de Pátzcuaro, Michoacán para su análisis.

El Plan Municipal de Desarrollo es el instrumento rector del desarrollo del municipio, donde se integran todos y cada uno de los datos recogidos en la campaña electoral o así debería plantearse. Este plan, sin lugar a duda, es el primer documento necesario e indispensable con que debe contar un ayuntamiento al iniciar su gestión de gobierno-administrador, sin este plan es

imposible realizar cualquier otro documento afín, o llevar a cabo las mejores acciones en beneficio del municipio. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de las órdenes de los gobiernos federal y estatal, así como la participación de los sectores sociales y privados del municipio.

En este plan se definen los propósitos y las estrategias para el desarrollo municipal, se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales (POA), que son aquellos que el ayuntamiento elaborará para el periodo de un año de administración municipal.

El análisis que se hará más adelante es sobre el Plan Municipal de Desarrollo, se podrán observar diversos criterios que tanto León como Pátzcuaro utilizan como la participación ciudadana, la parte estratégica; entre otros elementos que ayudan a la realización de dichos planes, en estos documentos se definen ejes estratégicos y en estos se esclarecen las necesidades y las demandas de la población.

En la elaboración de los Planes Municipales es determinante que sean estudiados, analizados y examinados ya que en él se encuentran las situaciones que se quieren resolver, con ello se debe plantear como se dará solución a los problemas de políticas públicas, las problemáticas de gobierno y se identifiquen las capacidades que tiene el municipio, además de la postura que tomará la administración pública frente al escenario que se tiene, es importante el enfoque mediante el cual se accionará la gestión administrativa, ya que a partir de ella se dará o no el éxito del cumplimiento de lo planteado.

4.1 Justificación de los municipios elegidos

Los municipios elegidos son León y Pátzcuaro y se darán los elementos más importantes para contextualizar porqué se van a estudiar estos y que tipo de municipio son.



Los datos presentados a continuación, fueron tomados del último censo que presentó el INEGI en el 2015.

Tabla 9. Justificación de los municipios

CONCEPTO	ENTIDAD ANALIZADA	
	LEÓN	PÁTZCUARO
Habitantes	1'578,626	93,265
Tipo de municipio	Urbano	Rural
Presidente municipal (actual)	Héctor López Santillana	Víctor Manuel Báez Ceja
Período gubernamental	2015-2018	2015-2018
Partido político	Partido Acción Nacional (PAN)	Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)
Sucesor	(2018-2021) Candidato reelecto	(2018-2021) Candidato reelecto

Fuente: elaboración propia.

Es importante comentar los criterios utilizados para seleccionar estos municipios ya que se ha pretendido aplicar un método comparativo o de contraste, consistente en utilizar dos gobiernos locales, específicamente en lo referente al diseño sus planes de desarrollo municipal, para establecer sus similitudes y diferencias. Con ello se desea obtener conclusiones que definan problemas en este tema o que establezcan caminos futuros para mejorar su conocimiento.

En este caso tenemos dos municipios que presentan diferentes niveles de desarrollo institucional, en cuanto a las características de sus estructuras decisorias y operativas, sus dinámicas organizacionales y en sus perspectivas de desarrollo. Asimismo, tienen diferentes vocaciones y sus características demográficas, económicas y sociales imprimen un contenido distinto y particular a los planes y diagnósticos que se desarrollan en el marco de una visión estratégica para el desarrollo.

4.2 Análisis de los municipios

El análisis que se hace enseguida se hace con referencia al Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018 de León y Pátzcuaro.

Plan Municipal de Pátzcuaro 2015-2018

Definición

En el Plan Municipal de Pátzcuaro para el periodo 2015-2018 se retoman los siguientes elementos que están vinculados con los temas estratégicos

El presidente municipal, Lic. Víctor Manuel Báez Ceja, manda un mensaje a los patzcuarenses donde menciona que se está comenzando a construir una nueva condición del ciudadano, la del agente del cambio social, y que esto se dará con base a tres características fundamentales, para llevar a cabo el Plan Municipal de Pátzcuaro:

1. Carácter participativo desde su diseño, hasta su ejecución y seguimiento. Se hará desde una perspectiva ciudadana en la que los protagonistas son los patzcuarenses.
2. Será el instrumento y el método del gobierno. En él se han plasmado las aspiraciones de los habitantes. Se deberá trabajar con visión estratégica en la construcción del municipio que se requiere.
3. El Plan de Desarrollo es la brújula que orientará la ejecución del actuar cotidiano, al involucrar la participación de la gente, así se sabe qué problemas reales están en las calles y en las comunidades.

Metas fundamentales de la administración

- Ofertar calidad en los servicios más elementales a los que el Ayuntamiento está obligado: recolección de basura, servicios de limpia y aseo públicos, alumbrado, servicio de agua, panteones, cuidado de áreas verdes, entre otros.
- Política Pública encaminada a la atención de los grupos más vulnerables: mujeres, niños, jóvenes y los indígenas.

Situación financiera

Se vislumbra un fuerte escenario de contracción económica que limita las posibilidades recaudatorias de la federación y consecuencia de reparto de recursos a los gobiernos locales, obligará a los ayuntamientos del país a revisar de manera estructural la condición de su funcionamiento.

Es el momento de repensar que tan onerosa es la administración pública municipal de frente a los años venideros y cómo se puede ofrecer a los ciudadanos servicios, obras y programas con la condición mínima de eficiencia. Transmitir hacia una cultura de la austeridad en la que en tiempos de crisis se deberán de apretar el cinturón los funcionarios públicos y no la ciudadanía.

Fundamento legal

El Plan Municipal de Desarrollo de Pátzcuaro 2015 - 2018 (PMDP) es producto de una técnica de planeación que sintetiza el mandato legal hacia las autoridades municipales, las herramientas de la Planeación Estratégica Situacional, así como de la Matriz de Marco Lógico; y las aspiraciones recogidas en un proceso sistematizado de participación ciudadana que se realizó en diversos talleres y foros de consulta celebrados en el municipio.

El PMDP tiene su fundamento jurídico en una serie de disposiciones legales:

- Constitución Política de los Estados Unidos; artículos 2 y 115.
- Ley de Planeación; artículos 1,3,33,34,123 y 130.
- Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo; artículos 5, 10, 19, 33, 34, 35 y 36.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; artículos 32, 40, 47 bis, 91,107,108, 109, 110, 111 y 112.

Metodología

El PDM fue construido con las herramientas de la Planeación Estratégica Situacional las cuales se desplegaron en seis talleres de participación ciudadana

en los que participaron 238 ciudadanos del municipio de Pátzcuaro a los que se les convocó a tres talleres territoriales (Zona Lacustre, Cabecera Municipal y Zona Rural) y tres talleres temáticos (Turismo, Cultura y Medio Ambiente).

Para la problematización se empleó la construcción del árbol de problemas contenida dentro de la metodología de Marco Lógico y para la formulación de estrategias y de los ejes temáticos, se utilizó el análisis FODA.

Ejes estratégicos del Plan Municipal de Desarrollo de Pátzcuaro

Estos ejes estratégicos tienen un tratamiento particular en el cual se diagnosticaron las carencias a las que se enfrenta la población del municipio, se problematizaron estas situaciones, se hizo un análisis FODA, para finalmente mencionar unas líneas estratégicas para cada uno de estos cinco ejes estratégicos.

- Desarrollo Económico y Fomento Productivo.
- Desarrollo Social y Capital Humano.
- Ordenamiento Territorial, Infraestructura y Medio Ambiente.
- Ciudadanización de la Cultura y Preservación del Patrimonio.
- Gobierno, Finanzas y Participación Ciudadana.

En cada eje estratégico se presenta un diagnóstico situacional elaborado a partir de los talleres de participación ciudadana, así como de datos estadísticos recabados de diversas fuentes. A ello le procede la formulación de la vocación territorial y las líneas estratégicas de acción.

Plan Municipal de León 2015-2018

Contiene los objetivos, estrategias y programas que servirán de base a las actividades de la administración pública municipal, con la intención de atender las necesidades de la ciudadanía, y en paralelo, trazar el camino para enfrentar los principales retos del municipio de León y con esto dar respuesta al Plan Municipal de Desarrollo, León Hacia el Futuro, Visión 2040 (PMD).

La elaboración de este Programa de Gobierno fue coordinada por el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública municipal y el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Se consideraron diversas fuentes e insumos de información entre los que destaca:

- El Plan Municipal de Desarrollo, visión 2040
- La cartera de programas y proyectos de inversión 2015-2018, propuestas que derivan de estudios realizados por IMPLAN avalados por su Consejo Directivo
- La consulta ciudadana del proceso del COPLADEM
- Las propuestas recabadas por el Ayuntamiento electo durante el periodo de campaña
- Las propuestas realizadas por los organismos de la sociedad civil, que fueron viabilizadas e integradas
- Los programas y acciones que proponen las dependencias y entidades de la administración pública municipal

La presente Administración Municipal estará enfocado en dos líneas: administrar el presente, al fortalecer las condiciones de temas como confianza ciudadana, movilidad y servicios; además de construir con planes una visión de futuro que transforme a León en una ciudad innovadora e inteligente con un enorme potencial económico.

Marco de Referencia

Marco Jurídico

El programa de gobierno que presento León atiende lo establecido a nivel federal por el artículo 115 constitucional, también retoma lo que establece la Ley de Planeación Federal, con relación a la participación social en los procesos de planeación.

Tiene como sustento jurídico lo establecido en los artículos 102, 103, 105 y 107 de la Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato y 24 de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.

El Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de acuerdo con lo establecido por el artículo 102 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, se encuentra facultado para coordinar los trabajos de elaboración del Programa de gobierno con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública municipal y el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Visión 2040

El municipio de León está ubicado en el **centro del país**, flanqueado al norte por la Sierra de Lobos y al sur por la planicie agrícola.

Caracterizado históricamente por su **trabajo y emprendimiento**, reconocido por su economía basada en el **sector cuero calzado**, ha logrado la regeneración y modernización de éste y otros sectores tradicionales, así como la **detonación de nuevos sectores industriales y de servicios**, alcanzando un mayor **equilibrio económico** derivado de la **diversificación**.

León, que inicia su traza desde su **Ciudad Histórica y sus barrios**, se encuentra reordenado y sobre esta base quedó cimentada su nueva estructura: **zonas densificadas eficazmente conectadas y espacios públicos que propician la convivencia social**. León se ha sumado a los esfuerzos del **desarrollo metropolitano** en coordinación con los municipios de la región.

La **educación** ha sido pieza clave para reconvertir a León en un municipio comprometido con la **capacitación de su potencial productivo**, desde el nivel básico hasta superior y con la **investigación para el desarrollo sostenido**.

León es también un **municipio sustentable**, con prácticas innovadoras que garantizan la protección de los recursos naturales, gracias a la **convicción** de sus



habitantes por el **respeto al medio ambiente**. La **Sierra de Lobos** se ha consolidado como el principal sustento de la **riqueza natural** y de la **sustentabilidad ambiental**.

En el proceso de reconversión está implícito el hecho de haber convertido a León en un **municipio incluyente** y con un **entorno seguro**, donde sociedad y Gobierno **respetan y garantizan los derechos** individuales y colectivos.

Actores involucrados

Para conformar el presente Programa de Gobierno, dando cumplimiento con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de León, Guanajuato; se realizó un trabajo transversal y coordinado entre:

- Presidente Municipal
- H. Ayuntamiento de León
- IMPLAN León
- Secretaría de Seguridad Pública Municipal
- Dirección General de Desarrollo Humano
- Dirección General de Turismo
- Dirección General de Educación
- Dirección General de Gestión Ambiental
- Dirección General de Movilidad
- Dirección General de Obra Pública
- Dirección General de Salud
- Dirección general de Desarrollo Institucional
- Dirección General de Desarrollo Urbano
- Dirección General de Economía
- Tesorería Municipal
- Contraloría Municipal
- COPLADEM León

Visión de gobierno

El Gobierno Municipal de León se distingue por ser:

INNOVADOR: Diseña soluciones desde la imaginación y creatividad

CON ENFOQUE: La persona es el centro de nuestros esfuerzos

MULTIDISCIPLINARIO: Todos los enfoques y disciplinas aportan sus ideas para dar solución a nuestros problemas

TRANSVERSAL: La ejecución de las acciones se basa en un enfoque de colaboración

LONGITUDINAL: Planes con visión de futuro

EFICIENTE Y EFICAZ: Al disminuir la estructura de gobierno y mejorar la atención ciudadana

VANGUARDISTA: Promueve la innovación y el desarrollo en todos los ámbitos, desde una visión globalizada e incluyente

FORMADOR: De mejores ciudadanos y no de clientes, que se comprometan con sus municipios desde un trabajo corresponsable

ABIERTO: Con capacidad de escuchar y propositivo al plantearse una problemática

COMPROMETIDO Y CON AMPLIA VOCACIÓN DE SERVICIO: Para atender con calidad a la ciudadanía

Diagnóstico del municipio

A continuación, se presenta una serie de elementos para conocer la situación actual del municipio, a partir de este se podrán abordar los retos y prioridades:

Tabla 10. Diagnóstico del municipio de León, Guanajuato.

<ul style="list-style-type: none"> Ubicación geográfica y condiciones territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> Características generales de la población 	<ul style="list-style-type: none"> Características del sector educativo
<ul style="list-style-type: none"> Características del sector salud 	<ul style="list-style-type: none"> Población en condiciones de pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> Condiciones de la vivienda y los servicios básicos
<ul style="list-style-type: none"> Sistema de producción y organización empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> Mercado de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Transportes y telecomunicaciones
<ul style="list-style-type: none"> Recursos naturales del municipio 	<ul style="list-style-type: none"> Funcionamiento del gobierno municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad

Fuente: elaborado a partir del Programa de Gobierno 2015-2018 de León, Guanajuato.

Diagnóstico estratégico

A continuación, se muestran un esquema de retos que se tiene en cuanto a problemas de política pública como prioridad de la actual administración y que deben ser resueltos en el corto plazo.

Ilustración 15. Retos del municipio de León 2015-2018



Fuente: Retomado del Programa de Gobierno 2015-2018 de León, Guanajuato.

Para enfrentar los retos de corto plazo, así como sentar las bases para atender los retos de mediano y largo plazo del municipio de León, el Programa de Gobierno está estructurado en cinco ejes:

- Seguridad Ciudadana
- Inclusión al desarrollo

- Desarrollo económico y competitividad
- Desarrollo ordenado y sustentable
- Innovación y buena gobernanza

Comparativo estratégico Pátzcuaro y León

En México existen 2,457 municipios tienen diferencias en su gestión administrativa, su organización y la forma en que operan, a pesar de que se constituyen como lo indica la constitución. Esta diferencia radica en la heterogeneidad de las capacidades organizacionales de cada uno de los municipios.

Los planes municipales de desarrollo actualmente retoman algunos elementos de una metodología de tintes estratégicos como son:

- Misión
- Visión
- Objetivos

Reconocimiento de:

- Fortalezas y oportunidades del municipio con conocimiento y contexto y con visión de largo plazo
- Estrategias e instrumentos

Hay elementos que deben tenerse presentes en la elaboración de los planes municipales de desarrollo:

- Mecanismos de participación ciudadana
- Homologar la estructura y elementos de los planes municipales de desarrollo
- Pensar en un desarrollo de manera estratégica
- Participación de los actores afectados

- La norma jurídica debe establecer las obligaciones de los gobiernos municipales
- Incentivar la parte estratégica en los municipios

Si se habla de un modelo estratégico que los presidentes municipales podrían poner en práctica las siguientes etapas:

- Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (debe asemejarse al diagnóstico)
- Incorporar un análisis del marco normativo como parte del diagnóstico
- Contempla la definición de una visión, misión y objetivos a corto, mediano y largo plazo
- Realización de un diagnóstico con participación de diversos actores de la ciudadanía (municipio)
- Formulación de estrategias y ejes temáticos
- Plan de trabajo (actividades)
- Formulación de programas y políticas públicas

Haciendo un análisis de los aspectos que se estudiaron en el capítulo de la estrategia es importante retomar algunos elementos que marcan las similitudes y diferencias entre León y Pátzcuaro.

En ambos casos en las elecciones de julio pasado, contendieron tanto el C. Héctor López Santillana del municipio de León, como el C. Víctor Manuel Báez Ceja de Pátzcuaro resultaron reelectos, gracias a las modificaciones que se dieron a la legislación.

Actualmente en México ya es una realidad la reelección para los presidentes municipales, anteriormente sólo se contaba con un periodo de tres años, tiempo insuficiente para llevar a cabo grandes transformaciones o que se puedan aplicar políticas públicas ambiciosas, esto es porque se requiere de un tiempo mayor, anteriormente era un gran problema esto ya que si el presidente municipal dejaba inconclusa alguna obra o política pública el siguiente presidente electo podía

decidir si darle o no continuidad ya que en algunas ocasiones de comparten los ideales y no está de acuerdo con el proyecto de su predecesor.

Presidente municipal

1er año. Era utilizado para aprender

2do año. Echar a andar proyectos

3er año. Preparar la entrega de la administración

Así el trienio, se convertía en un periodo con muchas deficiencias profesionales, burocráticas y la negociación entre grupos es complicada, es por ello por lo que satisfacer las necesidades sociales se vuelve un problema y, por lo tanto, los planes de gobierno no son concretados.

La reelección era necesaria o por lo menos considerar una ampliación del periodo de gobierno municipal frente a la necesidad de que muchos de los programas que se presentan se planean con condición de plazo de mediano a largo plazo y que por lo tanto tres años de gobierno no son suficientes para concretarlos.

La reelección ofrece una ventana de oportunidad para los políticos ya que así los gobernantes pueden tener la posibilidad de plantear políticas públicas de mediano y largo plazo al igual que aquellas acciones que se quieran emprender para dejar un legado en los municipios. Es importante que se piense en generar equipos profesionales que puedan gestionar tanto los plazos como los recursos con los que cuenta el municipio.

Otro elemento indispensable es comprender la forma en que se elabora el Plan Municipal de Desarrollo, es la siguiente:

- Pátzcuaro se caracteriza por la participación ciudadana (el ciudadano es el protagonista), el instrumento y método de gobiernos son la visión estratégica y utilizan este plan como esa brújula que orienta al municipio.
- León por su parte trata de atender lo que menciona la Constitución en el artículo 115, la Ley de Planeación Federal, la Ley Orgánica Municipal para

el estado de Guanajuato, la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, apoyándose en el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) ya que se encuentra facultado para coordinar los trabajos de elaboración del Programa de Gobierno en colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública municipal y el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM).

En ambos casos utilizan la legislación, pero la forma en que se genera el Plan Municipal de Desarrollo en cada caso es distinto ya que Pátzcuaro al ser un municipio más pequeño no cuenta con un Instituto de Planeación y por eso sólo retoman la posibilidad de utilizar la visión estratégica como instrumento de desarrollo, en León es diferente ya que cuentan con dependencias grandes e importantes que colaboran en la elaboración de los planes, aquí también se apoyan de la participación social en el proceso de planeación. Las similitudes que se encuentran en ambos municipios que en el trienio de 2015 a 2018 se basan en una estructura de trabajo colaborativo entre gobierno y ciudadanía.

En cuanto al diagnóstico estratégico que hacen los municipios es un tanto distinto, León lo hace a través de diagramas de causas y efectos de los principales retos que debe atender el municipio en el corto plazo; posteriormente incluyen información e indicadores que sirven de soporte; por su parte en Pátzcuaro lo hicieron a través de seis talleres de participación ciudadana en la que intervinieron 238 ciudadanos del municipio a los que se convocó a tres talleres territoriales (Zona Lacustre, Cabecera Municipal y Zona Rural) y tres talleres temáticos (Turismo, Cultura y Medio Ambiente). Para la problematización se empleó la construcción del árbol del problema contenida dentro de la metodología de Marco Lógico y para la formulación de estrategias y de los ejes temáticos se utilizó el análisis FODA.

Tabla 11. Análisis de los municipios

Diagnóstico general de los municipios mexicanos	Pátzcuaro	León
Deficiente gestión municipal	Considerado	No considerado
Falta de profesionalización	No considerado	Parcialmente
Inefectiva planeación municipal	Considerada	Considerada
Toma de decisiones poco efectiva	Parcialmente	Parcialmente
Políticas equivocadas	No considerado	No considerado
Profundización de los problemas	Considerado	Considerado
Mala distribución de los recursos financieros	Considerado	Considerado
Impacto negativo de las soluciones	Parcialmente	Parcialmente
Cobertura insuficiente de servicios	Parcialmente	Parcialmente
Funcionamiento deficiente de instituciones municipales	No considerado	No considerado
Fragilidad del Marco Normativo	No considerado	No considerado
Falta de coordinación	Considerado	Considerado
Distribución desigual de satisfactores	Considerado	Considerado
Dependencia política y financiera	Considerado	Considerado
Preparación técnica inadecuada	No considerado	No considerado

Fuente: Elaboración propia.

Conforme lo expuesto en el primer capítulo de este informe de investigación, los municipios mexicanos presentan un conjunto de problemas, de diferente índole y gravedad, que impactan en cualquier resultado esperado de su operación.

De acuerdo con el *Tabla 11 Análisis de los municipios*, se observa que ambos municipios han ignorado en el diseño de sus planes municipales las fallas inherentes al desempeño organizacional y operativo de los propios gobiernos municipales. De esta manera, no se han incorporado acciones específicas para evitar el funcionamiento deficiente de las instituciones municipales, ya sea para mejorar las capacidades técnicas de los cuadros de funcionarios, el desarrollo de políticas equivocadas, o en el caso del municipio de León, deficiente gestión municipal. Los aspectos relacionados con la forma en que un gobierno municipal se desempeña y actúa a partir de sus estructuras organizacionales no parece ser considerado un tema estratégico.

El marco normativo y sus fallas que condicionan o sesgan la acción del municipio no se convierten en objetivos estratégicos para estos municipios. Generar acciones para corregir el citado marco no parece ser un tema de importancia estratégica. En el mismo sentido, la toma de decisiones poco efectiva o el impacto negativo de las soluciones que se implementan en el marco de la acción del gobierno local, son solo consideradas parcialmente en el diseño estratégico de ambos municipios.

A partir de este cuadro podemos concluir que la utilización de la visión estratégica para estudiar y analizar a los gobiernos municipales, y en específico León y Pátzcuaro nos arrojan elementos importantes y reflexivos para los municipios:

En cuanto al servicio profesional de carrera es necesaria la implementación de esto en los municipios como instituciones, y reconocer que es el orden de gobierno más cercano a la población y por lo tanto se exigen más resultados tangibles.

La mayor parte de los gobiernos municipales tienen que comenzar con un proceso de aprendizaje, seguramente esto es un proceso complicado, en este proceso se invierte tiempo, dinero, es por ello por lo que se recomienda que los ayuntamientos se planteen en optar por esta opción, al tener personas capacitadas podrán tener mejoras que se refleje en el desarrollo municipal.

Es muy inadecuado, para efectos de un mejor desempeño, el ritmo de rotación de servidores públicos municipales que se da cada que hay cambio de administración. Desafortunadamente ni con la Ley del Servicio Profesional de Carrera se ha podido resolver esta situación. Justamente esto debe constituirse como un mecanismo que ayude a que los gobiernos municipales tengan mayor calidad en los servicios que se le otorgan a los ciudadanos.

Se deben equilibrar las facultades con las que cuentan los presidentes municipales y los ayuntamientos, para así nombrar de manera acertada a los

servidores públicos y que se tenga la confianza de que harán las cosas bien en los cargos que les fue otorgado.

Es importante revertir la fragilidad del marco normativo, debido a que muchos gobiernos municipales carecen de un reglamento interno básico y esto no permite que haya un salto en la administración, es de suma importancia se empiece a tomar decisiones estratégicas que beneficien las decisiones de los gobernantes y los ciudadanos sean los beneficiados.

Es importante que los gobiernos municipales se planteen generar agendas con prioridades estratégicas, en ellas los gobernantes deben plantear las necesidades que tienen los municipios, éstas parecen ser interminables, pero es bien sabido que no se puede atender todo esto en el mismo momento y con el nivel de prioridad igual para cada una de estas necesidades o problemáticas.

La intensidad con que se aborden las demandas sociales o cómo se les dote a los ciudadanos en materia de servicios públicos, trámites deben estar dentro de las prioridades de los gobernantes y tratar de innovar en el contexto municipal actual, ya que cada municipio cuenta con un diagnóstico y eso ayudará a tener objetivos más claros y las prioridades de cada uno de los gobiernos municipales. Así como una efectiva elaboración de políticas públicas.

Los gobiernos municipales deben plantearse explorar nuevas formas de administrar con ayuda de actividades diversas tanto de corte administrativo, de prestaciones, y deben apoyarse en organismos autónomos, empresas públicas, la misma ciudadanía y hasta la academia, se pueden plantear nuevas opciones en torno a la gestión y recaudación de impuestos, que haya una opción de inversión, mayor promoción turística, se combatan los problemas de seguridad, dar seguimiento y tratamiento adecuado en el tema de salud, entre muchos otros elementos que se debe dotar a un municipio para dar cumplimiento a lo que menciona la Constitución en su artículo 115.

Conclusiones

"De forma parecida, al igual que los gobiernos han descubierto que ya no es posible gobernarlo todo desde el centro porque hay demasiadas variables interactuando, también las empresas han comprendido que el antiguo sueño de planear una organización como si fuera un horario de trenes, en el cual todas las actividades podían planificarse y coordinarse previamente, ya no es posible. Para empezar, es tremendamente caro y, además, el mundo ya no permanece quieto el tiempo suficiente; para cuando el horario esté preparado, los hábitos de los viajeros habrán cambiado, los competidores habrán innovado nuestro terreno, la tecnología se habrá actualizado y todo el plan habrá quedado anticuado antes de ponerlo en práctica".

Charles Handy

Al revisar los diferentes elementos que constituyen esta investigación es importante hacer la siguiente pregunta como forma de concluir la investigación ¿Cuál es el papel estratégico de los gobiernos municipales mexicanos en el contexto actual y en harás del futuro para lograr que el diagnóstico municipal sirva para mejorar el desarrollo de los municipios?

El rol que tiene el gobierno municipal es muy claro conforme lo marca la Constitución debería tener un rol clave, ya que tiene una razón de ser en la fracción III y V del artículo 115, pero el municipio se ve muy limitado para dar cumplimiento en esto, por ejemplo: el marco jurídico, la estructura organizacional, la capacidad institucional, presupuesto, estos son algunas de las grandes limitantes de los municipios.

Los municipios mexicanos han ido evolucionando con base en diversas propuestas que han puesto en práctica cada uno de estos, sin embargo, esta evolución no ha dado ese impacto positivo, ya que muchos municipios siguen viviendo en el rezago en diversos elementos. Las heterogeneidades de los municipios han condicionado el proceso de cambio y con ello el desarrollo se ha visto muy limitado.

Es importante mencionar que los municipios son el eslabón más delgado de la Administración Pública, por ende, son los que han presentado mayor ineficiencia en su desempeño para dar solución a todos los requerimientos que hacen los ciudadanos y por ello siguen viviendo en el rezago y con grandes problemas que nos afectan hoy en día.

Es preciso decir que los municipios deben comenzar por rediseñar su visión, administración, políticas de desarrollo en diversos ámbitos como en lo social, político, tecnológico, información, económico y ambiental, que en su conjunto den solución a los diversos problemas que aún están presentes en los gobiernos municipales. Debido a las diversas problemáticas que se presentan han ido agudizando las diversas situaciones y así incrementando la incapacidad de los gobiernos municipales para generar un adecuado desempeño, que sea eficaz y eficiente en tanto a la administración y el desarrollo en general de los municipios.

No se puede generalizar que todos los municipios tienen estos problemas, por su parte se puede afirmar que existen municipios que tienen buenas prácticas y que sirven de ejemplo para los otros que están en rezago en cuanto a la solución de éstas. Diversos son los ejemplos de municipios que tienen buenas prácticas, pero muchos otros siguen presentando problemas diversos, los presidentes municipales al llegar se encuentran con diversos escenarios, muchas veces el gobernar se vuelve bastante complicado.

El rescate financiero a los municipios no es lo más acertado, ya que le municipio al ser el nivel de gobierno de más cercano a la gente debería dar mayor solución a las problemáticas, pero que deben hacer los gobiernos locales, los presidentes municipales. Es importante que se construya una nueva gobernanza en conjunto con los ciudadanos y gobernantes para tratar de modificar las prácticas del pasado.

Los problemas generales que se han estudiado en los municipios sin importar si son rurales o urbanos, son los siguientes:

Fragilidad del marco normativo: aquí el escenario de la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de leyes y reglamentos para los municipios, no quiere decir que no existan, lo que se afirma es que existen dichas leyes, pero no se utilizan como deben y al tener grandes huecos se va utilizando conforme convenga.

Sistemas administrativos obsoletos: en diversos casos se da de forma improvisada, además es inadecuado para la amplia agenda municipal, esto tiene como consecuencia derroche, ineficiencia en los recursos disponibles. Al existir una gestión administrativa poco adecuada los municipios a consecuencia de esto trabajan con personas que no están capacitadas adecuadamente o mejor dicho hay una escasa profesionalización del servicio público.

Precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales: no se atiende de manera adecuada a la población ya que el municipio no se da abasto para esto. Aunque cabe mencionar que debe ser prioritario dar solución a las demandas de servicios públicos, sin embargo, esto no se ha dado de forma adecuada ya que muchos municipios siguen presentando problemas fuertes de inseguridad pública, desabasto de agua potable, entre muchos otros que se ven día a día en las noticias, cruel, pero duro el escenario que siguen viviendo los municipios.

Falta de profesionalización de los funcionarios municipales: generalmente llegan a la administración pública sin la experiencia o preparación adecuada para el puesto, sin contar con conocimientos y sin el espíritu de servicio a la ciudadanía.

Ausencia de sistemas de planeación municipal: en esta se debe plasmar la visión de mediano y largo plazos para el desarrollo del municipio. Muchos municipios siguen presentando este tipo de problemas algunos tienen planeación en lo teórico, en lo práctico no se hacen las cosas como se debe y por lo tanto el sistema de gestión municipal se vuelve ineficiente e ineficaz.

La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo municipal: que permita concebir al municipio como agente promotor de desarrollo y parte de un proyecto de la región o estado, en donde participan diversos actores y recursos, desafortunadamente en la actualidad se sigue viendo al municipio como un ente aislado e insuficiente que genera ineficiencia en políticas públicas y debilidad en los proyectos que emprende.

Es un gran reto que los gobiernos locales de México generen cambios importantes y que esto a su vez les permita promover, consolidar y tener un crecimiento y desarrollo de forma equilibrada en todos los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, sustentables. Esto no se ha dado de manera adecuada debido a la ausencia del pensamiento estratégico en la administración pública en el nivel municipal. Al hacer uso del pensamiento estratégico se puede pensar en fortalecer al municipio en diferentes vertientes como son:

- Diseño e instrumentación de los procesos
- Ejecución adecuada de planes y programas de desarrollo
- Diversificar las fuentes financieras para llevar a cabo los proyectos municipales
- Fomentar una visión de largo plazo, fomentando que esto trascienda con la participación ciudadana a pesar de los periodos gubernamentales (trienio en el caso de los municipios)
- Gestionar proyectos estratégicos
- Toma de decisiones sustentadas en análisis de información verídica y confiable
- Emplear fuentes alternativas de financiamiento
- Priorizar la toma de decisiones

El uso de la visión estratégica como un enfoque representa una transformación ya que busca promover un mayor valor para los ciudadanos y su comunidad, o mejor dicho pretende crear un valor público. El sector público y en específico los municipios deben generar valor público al proveer a la ciudadanía de

determinados servicios (mismos que marcan la ley en el artículo 115 Constitucional). Así pues, la parte estratégica parte de que los directivos públicos (presidente municipal y equipo de trabajo) pueden ser más útiles a la sociedad y aprovechar las oportunidades y así promover beneficios sociales, dicho con otras palabras, de deben crear resultados socialmente aceptables para la población de los municipios.

Dirigir un gobierno local no es tarea fácil, sobre todo cuando las diversas variables que intervienen en la gestión administrativa estás relacionadas en formas muy complejas; empero, el éxito de su organización estará determinado en buena medida por la eficacia y eficiencia del presidente municipal de dar solución a los problemas, además de planear y ejecutar adecuadamente la estrategia.

La administración con enfoque de visión estratégica debe tener dos etapas muy claras y que además son básicas:

- a) Identificación de misión, visión, estrategias, valores y objetivos del municipio; y
- b) La formulación, aplicación y evaluación de las estrategias adoptadas.

Actualmente los presidentes municipales tienen que pensar estratégicamente sobre la posición de su municipio y el impacto de las condiciones cambiantes dentro del mismo. Tienen que vigilar la situación externa con mucho cuidado para saber cuándo cambiar la estrategia y deben conocer el municipio lo suficientemente bien para saber qué tipo de cambios estratégicos poner en marcha.

Recordemos que la visión es esa declaración formal de lo que la organización trata de lograr, constituye la visión de esta. Así, pues la visión es “una representación de cómo cree usted que deba ser el futuro para la organización ante los ojos de los ciudadanos, administrativos y gobierno”. Por lo tanto, esto indica que al tener clara la visión de la organización se puede conocer que servicios puede dotar sin mayor inconveniente, cuáles debe postergar, cuáles

implementará, entre otros. Esta visión se complementará con una visión profunda y clara del ambiente local, regional, nacional e internacional.

El proceso mental que caracteriza a la visión tiene que ver con los aspectos intuitivos, es consecuencia de los valores y convicciones del equipo administrativo, por lo tanto, una declaración bien elaborada de la visión es importante por los siguientes aspectos:

- Establece retos para su logro
- Creíble y consistente con los valores y la misión
- Sirve como punto de consenso del personal administrativo
- Muestra la esencia de lo que debe llegar a ser la organización
- Permite la creatividad y la flexibilidad en su ejecución
- Generan una comunidad comprometida hacia un mismo destino

Redding y Catalanello (1994) afirman:

Las empresas de aprendizaje organizacional buscan establecer una dirección estratégica clara que sea lo suficientemente flexible como para permitir la libertad de expresión y la creatividad en la ejecución. Tienen una visión que está emergiendo y desarrollándose constantemente. Una visión que da forma a la esencia en qué debe convertirse la empresa para sobrevivir en el futuro. Una visión que, cuando sea comparada con todas las realidades actual, necesite continuar con su búsqueda de mejores caminos. Una visión que demuestre que la empresa no está indefensa a las fuerzas incontrollables, sino un agente activo que tiene poder sobre su destino. Una visión que sea mantenida aplica y abierta para permitir con el tiempo la alteración del curso y el compromiso de la empresa en la creación de la visión. (179)

De esto se pueden deducir algunos elementos nucleares con los que debe contar el equipo estratégico para poder cumplir con la visión:

- Reacción rápida
- Adaptabilidad
- Conocimiento tecnológico
- Amigabilidad con el usuario
- Confiabilidad
- Servicio adecuado

- Medios financieros

Si se aplican estos elementos en los gobiernos locales, que debería preguntarse el presidente municipal:

- a) ¿Qué se considera como aspecto clave para el futuro del municipio?
- b) ¿Cuál es la contribución que se debe hacer en el futuro?
- c) ¿Qué valores necesitan acentuarse?
- d) ¿Cuáles son los servicios primordiales que deben dotarse a toda la población del municipio?
- e) ¿Cuál es la mayor oportunidad de crecimiento del gobierno municipal?

Estás solo son unas preguntas básicas, por su puesto cada municipio debe diagnosticar a sus municipios para poder plantearse las dudas y los cuestionamientos a los que se les quiere dar solución con el uso de la visión estratégica.

El uso de la visión estratégica puede hacer eficiente la toma de decisiones por parte del presidente municipal y para ello debe conocerse bien su contexto y sus partes:

- Detección de problemas (demandas sociales)
- Proceso racional de solución de problemas (toma de decisiones e implantación de la solución)

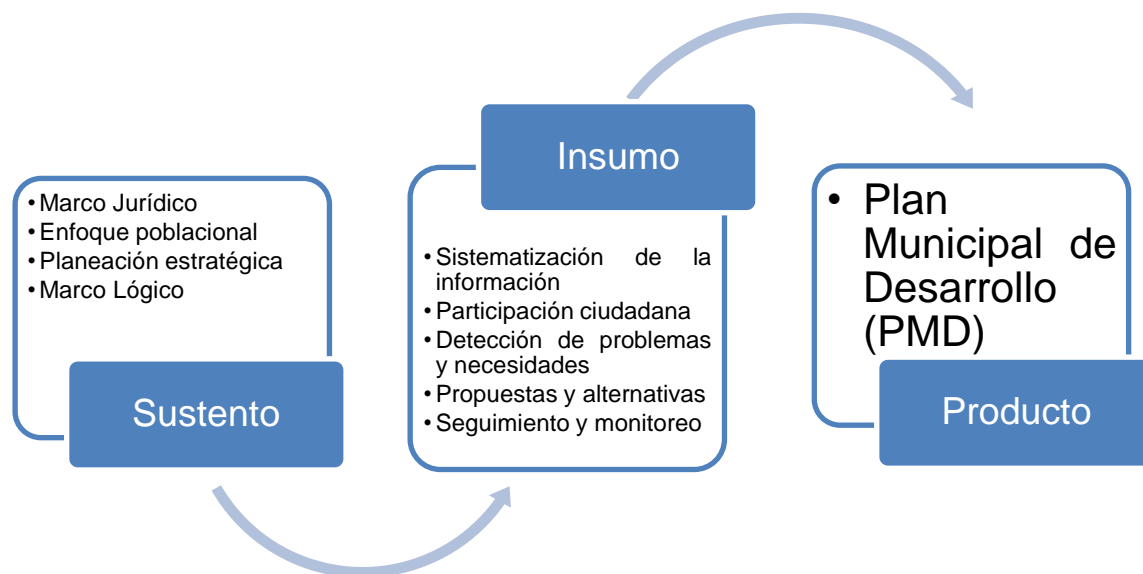
Las organizaciones públicas han pasado por diversas transformaciones debió a los procesos por los cuales, para la sociedad, es importante recordar que los municipios interactúan con la sociedad que muchas veces es conflictiva y heterogénea, obviamente porque quieren que les cumplan con lo que la legislación dice. Es claro que con el uso de la visión estratégica en la actualidad deben tener muy claro que sus gobiernos deben ser mejores y hacer las cosas a la primera bien.

Para que esto se pueda llevar a cabo en los gobiernos municipales es de suma importancia formular planes acordes a la situación actual y una vez que se conozcan las necesidades de la ciudadanía se jerarquice y decida cuales exigencias son las que primero deben satisfacer y cuales con posterioridad.

El uso de la visión estratégica en los gobiernos municipales no es una actividad que deba tomarse a juego o que se haga en los ratos libres del presidente municipal, por su parte debe hacerse de manera permanente y debe llevarse a cabo por personas capacitadas y que a su vez conozcan el funcionamiento del municipio y sobre todo que sean buenos escuchas de la población ya que ellos serán los portadores de la situación en la que viven.

El Plan Municipal de Desarrollo al ser el documento rector de las acciones y políticas públicas a las que se debe ajustar el mismo municipio que lo elabora debe tener en consideración lo siguiente:

Ilustración 16. Plan Municipal de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Estos elementos son los que ayudan a que los gobiernos municipales tengan ejes rectores sobre cómo deben gobernar, con base a estos elementos se puede diagnosticar la situación actual de los municipios y a partir de ahí, generar vías de

acción o líneas estratégicas que se conviertan más adelante en programas públicos, políticas, entre otros. La recomendación que se da es que en el marco lógico los gobiernos municipales tengan un tratamiento de este con base a los elementos estratégicos:

- Análisis colaborativo y real del problema
- Definición de objetivos en función de la problemática a atender
- Fortalece la alineación de objetivos establecidos en la planeación de mediano plazo
- Facilita la construcción de indicadores que reflejen el compromiso del proyecto municipal
- Promover una mayor articulación entre planeación y la definición del presupuesto
- Contribuye a una mayor transparencia

En cuanto a la participación ciudadana es importante la creación de algunas matrices como son las siguientes:

- De detección de problemas y necesidades
- De elaboración de propuestas y alternativas
- De seguimiento

Todos estos elementos ayudan para el estudio de los municipios de forma concienzuda en el ámbito estratégico y así se puedan generar líneas específicas para ayudar a que a partir del Plan Municipal de Desarrollo se generen cambios y por lo tanto exista un mayor impacto positivo en el desarrollo municipal.

Los gobiernos municipales son muy importantes para el sistema político nacional ya que es el orden de gobierno más cercado a la población, este debe ser buen proveedor y además eficiente de servicios públicos, ya que aquí están presentes los procesos sociales, esto exalta la gran necesidad de dotar a los municipios de las facultades legales, de los aspectos administrativos, técnicos, humanos y

financieros; para que este orden de gobierno pueda brindar los servicios y la satisfacción de las demandas sociales.

Los municipios no pueden concebirse como un modelo único para todo el país, debe identificarse que, debido a esta heterogeneidad, se deben resaltar sus particularidades y necesidades específicas.

La importancia de la utilización de la visión estratégica permite desarrollar un proceso de gestión que resulta de suma importancia para la vida municipal; este proceso surge mediante el empleo de metodología estratégica que permite identificar a través de un autodiagnóstico municipal para saber cuál es la situación del municipio y a partir de ahí se generan políticas públicas que permitan potenciar las fortalezas y mitigar las debilidades localizadas.

Fuentes bibliográficas

Acosta Romero, Miguel (1983). *Teoría general del derecho administrativo*. México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, FCE.

Arellano, David (noviembre 2015). *Gestión estratégica para el sector público*. (Conferencia) México: CIDE.

Arellano Gault, David (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: FCE.

Arellano, David (2004 a) *Nueva gestión pública. ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa* en Arellano, David, (coord.) (2004) *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, David (coord.) (2004 b) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE-Porrúa.

Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (2003) *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE-Porrúa.

Asensio Romero, Pedro (2006). *El libro de la Gestión Municipal. Claves de éxito para políticos y directivos locales*. España: Díaz de Santos.

Bañón, Rafael (1993). *La modernización de la administración pública española. Balance y perspectivas*. Madrid: Política y Sociedad, núm. 13.

Bañón, Rafael (1996). *La legitimidad institucional y la legitimidad por rendimiento*. Ejercicio de cátedra, tomos I y II, Cátedra del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid.

Barzelay, M (1991). *La responsabilidad en una perspectiva postburocrática de la administración pública*. Documentación Administrativa. México, INAP.

Bautista, Óscar Diego (2009). *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Bazaga, I. (1997). "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en Bañón, R. y Carrillo, E. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

Beltrán, M. (1986). *La construcción administrativa de la realidad social*. Madrid: INAP.

Bertrand, Giboin (2014). *Estrategia*. México: Grupo Editorial Patria.

Burgoa, Ignacio (1989). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Bruce Andy y Ken Langdon (2002). *El pensamiento estratégico*. México: Grijalbo.

Cabrero, Enrique y Arellano, David (2011). *Los gobiernos municipales a debate*. México: CIDE.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995). *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Grupo Miguel Ángel Porrúa y CIDE.

Cabrero Mendoza, Enrique (1996). *Los dilemas de la modernización municipal*. México: Miguel A. Porrúa.

Cabrero Mendoza, Enrique (1999). *Gerencia Pública Municipal*. México, DF: Porrúa-CIDE.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. [Fecha de consulta: 05 de febrero de 2018]

Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/31695394_Hacia_la_construccion_de_una_agenda_para_la_reforma_administrativa_municipal_en_Mexico_E_Cabrero_Mendoza_presen_de_T_Guillen

Cabrero Mendoza, Enrique Coordinador (2003). *Políticas públicas municipales, una agenda en Construcción*. México: CIDE-Porrúa.

Calcáneo Arboleya, Elvira (1983). “Análisis del Municipio” en: *Democratización integral: reforma municipal*. Memoria: SEGOB, tomo XVI.

Calva, José Luis (coord.) (2012). *La agenda de la Democracia en México* en colección Análisis Estratégico para el Desarrollo (Vol. 15), México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios.

Campos, Moisés (1987). *El Municipio y su evolución institucional*. México: BANOBRAS/FOMUN.

Castillo Delgado, Héctor (2011). *Administración estratégica: un enfoque metodológico*. México: Trillas.

Cejudo, Guillermo; Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coordinadores) (2016). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencia mexicanas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Chiavenato, Idalberto (2011). *Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones*. México: McGraw-Hill.

Choque Larrauri, Raúl. *Planeamiento estratégico. Utilizando el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard)*. Lima, Perú: Editorial Macro.

Coronilla Cruz, Raúl y Wendy Olivia Cervantes Acevedo (2017). “La globalización y lo gobierno locales mexicanos” En Gómez García, Joas; Enrique Vázquez Garatachea y Mauro Julián Cuervo Morales (coordinadores). *Políticas Públicas y renovación social en el siglo XXI*. México: Grupo Editorial Hess.

Delgado Castillo, Héctor (2011). *Administración estratégica: un enfoque metodológico*. México: Trillas.

Dwight, Waldo (1982). *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México: Trillas.

Doger Guerrero, Enrique (2013). *Gobierno municipal*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Fraga, Gabino (2003). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Flores Orendain, María Elena (2012). *Políticas públicas en México: Régimen político, finanzas y políticas sectoriales*. México: UAM.

García del Castillo, Rodolfo (1993). "Diagnóstico municipal", documentos de trabajo Núm. 1 y 2. México: CIDE.

García Del Castillo, Rodolfo (1996). Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo. *Política y Cultura* [en línea] 1996, (otoño): [Fecha de consulta: 1 de julio de 2018]

Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700706>> ISSN 0188-7742

García del Castillo, Rodolfo (1999). *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*. México: CIDE.

García Del Castillo, Rodolfo (2012a). "La gestión innovadora en los municipios de México: un balance analítico en el actual contexto conflictivo". En Gómez, Joas y Vázquez, Enrique (coord.). *Economía, Políticas Públicas y su administración, México*. México: Grupo Editorial Hess y Colegio de Postgraduados del CIDE, A.C.

García Del Castillo, Rodolfo (2012b). "Democracia y gobernabilidad municipal: desafíos institucionales y políticos." En Calva, José Luis (coord.) *La agenda de la Democracia en México*. En colección Análisis Estratégico para el Desarrollo (Vol. 15), México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios.

García Del Castillo, Rodolfo (2015). *Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales*. RIEM, N°11, año VI, ISSN 0719-1790, pp. 115-143. [Consultado el día: 10 de febrero de 2018] Disponible en: <http://revistariem.cl/index.php/riem/article/download/21/6/>

Garrido, F (2007). *Pensamiento Estratégico. La estrategia como centro neurálgico de la empresa*. Ediciones Deusto. Barcelona España.

Giboin, Bertrand (2014). *La caja de herramientas. Estrategia*. México: Grupo Editorial Patria.

Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (2000). *ABC del gobierno municipal*. México. Congreso. Cámara de Diputados, Instituto de Desarrollo Municipal (Partido de la Revolución Democrática (México))

Guerra, Francois Xavier (1993). *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hernández Magallón, Arturo (2017). *Control y medición del desempeño en las organizaciones gubernamentales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Iturriaga, Arminda (1993). "Historia del Municipio Mexicano", en: *Gobierno y administración municipal en México*. México: SEGOB/CEDEMUN.

J. Redding y R. Catalanello (1994). *Strategic Readinnes: The making of the learning organization*. San Francisco: Jossey-Bass.

Maquiavelo, Nicolás. (1997). *El Príncipe*. México: Gernika.

Massé Narváez, Carlos E. y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coordinadores) (1994). *Políticas Públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*. Zinacantepec, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Merino, Mauricio (2013). *Políticas públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.

Michel, Robert (2006). *El nuevo pensamiento estratégico: puro y simple. Cómo elaborar y ejecutar estrategias corporativas efectivas*. México: McGraw-Hill.

Mintzberg, Henry y James Brian Quinn (1993). *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Montes de Oca Nava, Elvia (coord.) (1993). *Temas Municipales*, México. Gobierno del Estado de México: El Colegio Mexiquense.

Moore H. Mark (2006). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

Morrissey, G. (1996). *Pensamiento Estratégico*. Construya los cimientos de su planeación. México: Editorial Prentice-Hall.

Ochoa Campos, Moisés (1981). *El municipio, su evolución institucional*. México: Banobras, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera.

Olmedo, Raúl (1985). *El desafío municipal*. México: CNEM/SEGOB.

Osborne, D., & Plastrik, P (1998). *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.

Pérez Rasgado, Fernando (2014). *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Quintana Roldán, Carlos F (2002). *Derecho Municipal*. México: Porrúa

Ramos García, José María (2007). *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ramírez Macías, José de Jesús (2016). *Aproximaciones al pensamiento estratégico. Guerra, situación y gobierno. Apuntes desde la Antigüedad*. México:

Departamento de Gestión Pública. División de Derecho, Política y Gobierno.
Universidad de Guanajuato.

Rendón Huerta, Teresita (1995). *Derecho municipal*. México: Porrúa.

Restrepo Medina, Manuel Alberto (2009). *Burocracia, gerencia pública y gobernanza*. Revista Dialogo de saberes. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf>

Consultada: 20 de febrero de 2018

Reynoso Soto, Selene Rosa María y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave (2003). *Manual Básico para la Administración Municipal*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Robert, Michel (2006). *El nuevo pensamiento estratégico: puro y simple*. México: McGraw-Hill.

Rodríguez-Cruz, Yunier, y Pinto, María (2017). Requerimientos informacionales para la toma de decisiones estratégicas en organizaciones de información. *Transinformação*, 29(2), 175-189. [Consultado el día: 10 de agosto de 2018]
Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1590/2318-08892017000200005>

Rodríguez Estada, Mauro (1975). *Integración de equipos*. México: Diana.

Et-al (1985). *Guías técnicas para la capacitación del servidor público municipal*. México: INAP-CEDEMUN.

Et-al (1999). *ABC del Gobierno Municipal*. México: Instituto de Desarrollo Municipal.

Rodríguez Valencia, Joaquín (2008). *Administración con enfoque estratégico*. México: Trillas.

Rosales Ortega, Mario (1994). *Los secretos del buen alcalde*. Santiago de Chile: IULA/CELCADEL

S/A. *El Municipio Mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN. México: LVIII Legislatura.

[Fecha de consulta: 02 de julio de 2018] Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y

S/A. León Programa de Gobierno 2015-2018. [Fecha de consulta: Del 07 al 15 de octubre de 2018] Disponible en:

<https://www.leon.gob.mx/transparencia/images/stories/umaip/implan/7.pdf>

S/A. Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018, del Municipio de Pátzcuaro Michoacán. [Fecha de consulta: Del 07 al 15 de octubre de 2018] Disponible en: http://celem.michoacan.gob.mx/publico/ficha_informativa_ordenamiento.jsp?p_id_ordenamiento=11551

Sáinz de Vicuña Ancín, José María (2015). *El plan estratégico en la práctica*. México: Alfaomega.

Salazar Medina, Julián (2009). *Elementos básicos de la Administración Municipal*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Sánchez Martínez, Alberto, compilador (1996). "Historia del Municipio Mexicano", en: *Gobierno y Administración Pública en México*. México: IAPEM.

Sandoval Flores, Eduardo (1993). *El Municipio mexicano de cara al siglo XXI*. IAEM/ Gobierno del Estado de México: Colegio de Postgraduados del CIDE.

Sitio Web de Pátzcuaro. Pátzcuaro Gobierno Municipal. [Fecha de consulta: Del 07 al 18 de octubre de 2018] Disponible en: <https://www.patzcuaro.gob.mx/primer-informe-de-gobierno-2015-2018/>

Sun-Tzu (1989). *El arte de la guerra*. Madrid: Fundamentos.

Tovstiga, George (2012). *Estrategia en la práctica. La guía profesional para el pensamiento estratégico*. Buenos Aires: Granica.

Varios tomos (2004). Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal. *Introducción al Gobierno y Administración Municipal*. México: INAFED.

Tomo I. Introducción al Gobierno y Administración Municipal.

Tomo II. El marco jurídico y la Facultad Reglamentaria de los municipios.

Tomo III. Los secretos del Buen Alcalde o Presidente.

Tomo IV. Las finanzas municipales: como se integran y cómo incrementarlas.

Tomo V. El papel del municipio en el desarrollo de sus comunidades.

Tomo VI. El Plan Municipal de Desarrollo.

Tomo VII. Participación ciudadana y desarrollo local.

Tomo VIII. Servicios públicos municipales y la Ley de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Tomo IX. Gestión Ambiental Municipal.

Tomo X. Habilidades directivas de las autoridades municipales.

Velazco, Ernesto (2012). *Gestión estratégica*. México: Editorial Siglo XXI.

Ziccardi, Alicia (2003). *El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal*. Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 2, II semestre, 2003 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México. [Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/133/13312205.pdf>

Ziccardi Alicia y Homero R. Saltalamacchia (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.